

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Alexandre William Barbosa Duarte

A Nova Gestão Pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos.

Belo Horizonte

2019

Alexandre William Barbosa Duarte

A Nova Gestão Pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas e Educação: Formulação, Implementação e Avaliação.

Orientadora: Profa. Dra. Dalila Andrade Oliveira

Belo Horizonte

2019

D812n T	<p>Duarte, Alexandre William Barbosa, 1982- A nova gestão pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco [manuscrito] : as políticas, os atores e seus discursos / Alexandre William Barbosa Duarte. - Belo Horizonte, 2019. 227 f. : enc, il.</p> <p>Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação. Orientadora: Dalila Andrade Oliveira. Bibliografia: f. 194-214. Anexos: f. 215-227. 1. Educação -- Teses. 2. Educação e Estado -- Minas Gerais -- Teses. 3. Educação e Estado -- Pernambuco -- Teses. 4. Reforma do ensino -- Minas Gerais -- Teses. 5. Reforma do ensino -- Pernambuco -- Teses. 6. Escolas públicas -- Organização e administração -- Teses. 7. Diretores escolares -- Minas Gerais -- Teses. 8. Diretores escolares -- Pernambuco -- Teses. 9. Política e educação -- Teses. 10. Políticas públicas -- Educação -- Teses. 11. Minas Gerais - - Educação -- Teses. 12. Pernambuco -- Educação -- Teses. I. Título. II. Oliveira, Dalila Andrade. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.</p>
------------	---

CDD- 379.154

Catálogo da Fonte^{*}: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário[†]: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O

(Atenção: É proibida a alteração no conteúdo, na forma e na diagramação gráfica da ficha catalográfica[‡].)

* Ficha catalográfica elaborada com base nas informações fornecidas pelo autor, sem a presença do trabalho físico completo. A veracidade e correção das informações é de inteira responsabilidade do autor, conforme Art. 299, do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940 - "Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita..."

† Conforme resolução do Conselho Federal de Biblioteconomia nº 184 de 29 de setembro de 2017, Art. 3º - "É obrigatório que conste o número de registro no CRB do bibliotecário abaixo das fichas catalográficas de publicações de quaisquer natureza e trabalhos acadêmicos".

‡ Conforme Art. 297, do Decreto Lei nº 2.848 de 07 de Dezembro de 1940: "Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro..."

FOLHA DE APROVAÇÃO

A Nova Gestão Pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos.

Alexandre William Barbosa Duarte

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Educação na área de concentração de Políticas Públicas e Educação: Formulação, Implementação e Avaliação.

Aprovada em 19 de fevereiro de 2019, pela banca constituída pelos membros:

Prof.^a Dra. Dalila Andrade Oliveira – Orientadora
UFMG

Prof.^a Dra. Adriana Maria Cancelli Duarte - Examinadora Interna
UFMG

Prof.^a Dra. Maria Amália de A. Cunha - Examinadora Interna
UFMG

Prof.^a Dra. Sofia Viseu - Examinadora Externa
Universidade de Lisboa

Prof.^a Dra. Luciana Rosa Marques - Examinadora Externa
UFPE

Prof.^a Dra. Cibele Maria Lima Rodrigues - Suplente Externa
FUNDAJ

Prof. Dr. Charles Moreira Cunha – Suplente Interno
UFMG

Belo Horizonte, 19 fevereiro de 2019.

AGRADECIMENTOS

Esta tese se desenvolveu em um período de muitas mudanças no cenário político nacional. Mudanças essas que, para quem acredita em uma educação emancipadora e na escola pública como a instituição capaz de promover essa formação, minaram até certo ponto as esperanças de transformação em um futuro próximo. Portanto, neste cenário de angústias, nada mais justo que agradecer àqueles(as) que, no melhor estilo “ninguém solta a mão de ninguém”, contribuíram com este trabalho.

Primeiramente agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dra. Dalila Andrade Oliveira, por sua generosidade, amizade e pelas palavras e gestos sempre atentos que contribuíram, ao longo desses dez anos de convívio, não apenas com minha formação acadêmica, como também para minha formação pessoal. À ela todo meu respeito e gratidão.

À banca avaliadora desta tese: Prof.^a Dra. Sofia Viseu, Prof.^a Dra. Luciana Marques, Prof.^a Dra. Maria Amália Cunha, Prof.^a Dra. Cibele Rodrigues e Prof. Dr. Charles Cunha. Obrigado pela disponibilidade e contribuições para o desenvolvimento futuro deste trabalho. Quero fazer um agradecimento especial à Prof.^a Dra. Adriana Duarte por acompanhar todo desenvolvimento deste trabalho, participando da etapa de parecer do projeto, do Exame de Qualificação e, muito gentilmente, aceitar compor esta banca de avaliação final ainda que em um momento carregado de atividades. Também deixo registrado o agradecimento ao Prof. Dr. Jefferson Mainardes que contribuiu de sobremodo no Exame de Qualificação.

Aos meus familiares pelo apoio de sempre. Aos meus pais, Vicente e Edite, que sempre nos permitiu, meus irmãos e eu, trilharmos com segurança nossos caminhos sem medo de errar, pois, como sempre dizem, “um teto e o que comer” sempre teremos enquanto aqui estiverem. Aos meus irmãos, Andrey (sempre em minhas memórias), André, Alisson, Aline e Júnior, pelo companheirismo “esquerdista” de sempre. Estaremos sempre juntos!

À minha companheira, Natália, com quem, mais uma vez, compartilho os sabores e dissabores (mais sabores, certamente) de uma vida a dois não apenas no campo conjugal, como também na pós-graduação. Minha eterna gratidão pelo companheirismo e afeto.

Às minhas cunhadas e aos meus cunhados, pelo apoio e torcida de sempre, e às minhas sobrinhas e aos meus sobrinhos (Cauã, Lelê, Sofia e Vítor), que tornam a caminhada sempre mais leve quando estão presentes ou mesmo à distância, em um vídeo ou uma foto.

Aos amigos Danilo Marques, Tiago Jorge e Edmilson Shima Pereira, pela amizade e a presença certa não apenas no café pelos corredores da FaE, na praça ou na mesa do boteco, como também (e principalmente) nos momentos que precisei de um apoio tanto no desenvolvimento desta tese, quanto em outras circunstâncias da vida cotidiana. Obrigado pela presença de sempre.

Aos amigos do GESTRADO/UFMG, a quem agradeço em nome das Professoras Adriana Duarte, Lívia Vieira, Claudia Starling e Savana Diniz. Obrigado pela amizade e cooperação que se tornaram, para mim e para muitos, a identidade deste grupo.

Às amigas Bárbara Oliveira e Maíra Kascher que contribuíram de forma essencial neste trabalho. A primeira, pelo apoio na busca de informações que necessitei, e a segunda, pelo apoio na reta final ao absorver boa parte das atividades do grupo e me “liberar” para a escrita. Muito obrigado, meninas!

Aos amigos e amigas de GESTRADO e pós-graduação que compartilharam estes quatro anos comigo: Ana Maria, Sâmara, Heloísa, Juliana e Kildo. Obrigado pela companhia!

Aos amigos e amigas da Rede ESTRADO.

Aos amigos e amigas que o carnaval me proporcionou, permanecendo lado a lado não só na formação da bateria nos blocos, como também (e principalmente) ao longo das manifestações e lutas por diversas bandeiras. Seguimos juntos e fortes!

À CAPES pela concessão da bolsa de doutorado.

Em minha tese trato de um indivíduo que tem se tornado ator central nas mais recentes reformas nos sistemas de ensino. É um indivíduo que marca não só a instituição que administra, como também deixa memórias em seus estudantes. Sendo assim, em nome das diretoras e diretores que passaram por minha formação na educação básica e que ainda hoje me recordo, agradeço a cada um dos profissionais da educação que, direta ou indiretamente, estiveram presentes ao longo de toda minha formação que se deu integralmente na escola pública: Diretora Vilma, da Escola Municipal Humberto Castelo Branco, Diretor Demétrius e Diretora Maria José da Escola Municipal Agenor Alves de Carvalho, Diretora Adélia e Diretores Eduardo e Israel da Escola Estadual Técnico Industrial Professor Fontes. Muito obrigado!

RESUMO

As reformas experimentadas nas últimas décadas nos sistemas educativos no Brasil acompanharam uma tendência mais ou menos mundial da necessidade de se medir a eficácia dos sistemas educacionais mediante a capacidade de resposta da escola aos objetivos e metas fixados a ela. As políticas educacionais aí empreendidas pautam-se na exigência por maiores informações sobre os resultados desses sistemas e consideram os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.

Minas Gerais e Pernambuco têm se destacado no cenário nacional com profundas reformas em seus sistemas de ensino promovidas nas últimas décadas. Ambos os estados pautaram suas políticas educacionais em um quadro de racionalidade produzida pela chamada Nova Gestão Pública (NGP), na qual a busca pela melhoria dos resultados educacionais, como meio de reduzir a desigualdade social e promover maior justiça, tem estimulado a adoção da lógica empresarial na gestão da escola pública, muitas vezes contrariando os fins a que ela se destina. As políticas educacionais mais recentes têm atribuído especial atenção às ações exercidas pela gestão escolar, fazendo com que sua atuação seja cada vez mais diversa.

Neste cenário educacional em profunda transformação, esta tese apresenta como objetivo identificar e analisar as bases epistemológicas que orientaram as mais recentes reformas nos sistemas de ensino no país no que se refere à administração escolar e de que forma isso se reproduziu nos níveis subnacionais, tomando como contexto de análise as redes públicas estaduais de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. Buscou-se, também, identificar como tais matrizes se traduzem na ação estatal, expressa na política institucional, e na prática profissional do diretor escolar manifesta em seus discursos, bem como identificar a concepção de “educação escolar” que se encontra latente nesses indivíduos.

Para tanto, a pesquisa tem o texto como elemento central investigado, transcrito nas falas dos diretores escolares captadas por meio das entrevistas em profundidade realizadas no âmbito de duas pesquisas de abrangência nacional desenvolvidas pelo Grupo de Estudos Sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO/UFGM), bem como na produção da política institucional destes dois estados ao longo de seus ciclos de reformas. Para a análise, nos pautamos nos aportes teórico-metodológicos da Análise de Discurso Crítica.

Os resultados apontam que, embora as reformas de matriz gerencialista tenham se expressado de maneira mais intensa nestes dois estados a partir da segunda metade dos anos 2000, o modelo teve suas bases estabelecidas ainda na década anterior, permitindo sua consolidação

nos governos de Aécio Neves e Antônio Anastasia, em Minas Gerais, e Eduardo Campos, em Pernambuco. O discurso dos diretores pressupõe uma distribuição desigual do poder na estrutura hierárquica do Estado com reflexos em sua autonomia no nível local. Além disso, fatores como a violência e a precariedade das condições de trabalho parecem estabelecer uma relação direta com o nível de ação deste indivíduo que se mostra compelido a cumprir os acordos de desempenho estabelecidos com o Estado. Contudo, observamos que para consecução dos objetivos e metas definidas centralmente nestes acordos os diretores se utilizam, no curso de suas ações, de diferentes matrizes que não se alinham, necessariamente, àquelas expressas na ação estatal. As relações sociais estabelecidas no nível local parecem, ainda, determinar a agência do indivíduo tanto quanto a estrutura gerencial que lhe sobrepõe.

Palavras-chave: Políticas Educativas; Diretor Escolar; Gestão Por Resultados; Nova Gestão Pública; Gestão Escolar.

ABSTRACT

The reforms undergone in recent decades in educational systems in Brazil follow a more or less global trend towards the need to measure the effectiveness of education systems through the school's responsiveness to the goals and targets set for it. The educational policies that are undertaken are based on the demand for more information on the results of these systems and consider the managers and other members of the school team as co-responsible for the level of performance achieved by the institution.

Minas Gerais and Pernambuco have stood out on the national scene with deep reforms in their education systems promoted in recent decades. Both states have guided their educational policies within a framework of rationality produced by the so-called New Public Management (NGP), in which the search for improvement of educational results as a means of reducing social inequality and promoting greater justice has stimulated the adoption of a business logic in the public school management, often contradicting the purposes for which it is intended. The most recent educational policies have assigned special attention to the actions carried out by school management, making their activities increasingly diverse.

Having this educational scenario in mind, this thesis aims to identify and analyze the epistemological foundations that guided the latest reforms in the educational systems in the country in regard to school administration and how this has been replicated at the subnational levels, having as context of analysis the state public school networks of Minas Gerais and Pernambuco. It was also sought to identify how these matrices are translated into state action, expressed in the institutional policy and professional practice of the school director manifested in their speeches, as well as identify the concept of "school education" that is latent in these individuals. In this thesis, we also sought to identify how such matrices are translated into state action, expressed by the institutional policy and by the professional practice of the school principal manifested in their speeches, as well as to identify the concept of "school education" that is latent in these individuals.

To this end, this research has the text as the central element of investigation, transcribed in the speeches of the school principals captured through the in-depth interviews carried out within two national surveys developed by the Study Group on Educational Policy and Teaching Work (GESTRADO / UFMG), as well as in the production of the institutional policy of these two states throughout their cycles of reforms. For the analysis, we focus on the theoretical-methodological contributions of Critical Discourse Analysis.

The results show that, although the reforms of the “managerial” matrix have been more strongly expressed in these two states since the second half of the 2000s, the model was established in the previous decade, allowing its consolidation in the governments of Aécio Neves and Antônio Anastasia, in Minas Gerais, and of Eduardo Campos, in Pernambuco. The principals' speech assumes an unequal distribution of power in the State's hierarchical structure with reflections on their autonomy at the local level.

In addition, factors such as violence and the precarious working conditions seem to establish a direct relationship with the level of action of this individual that is compelled to comply with the performance agreements established with the State. However, we observed that in order to achieve the goals and targets centrally defined in these agreements, the principals use, in the course of their actions, different matrices that don't necessarily align with those expressed in the state action. The social relations established at the local level still seem to determine the agency of the individual as well as the managerial structure that overlaps it.

Keywords: Educational Policies; Principal; Results-based Management; New Public Management - School Management

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AD – Análise do Discurso

ADC – Análise de Discurso Crítica

ADE - Adicional de Desempenho

ADEOMG - Associação de Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais

ADGP - Avaliação de Desempenho do Gestor Público

ADI - Avaliação de Desempenho Individual

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica

ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

BCC - Base Curricular Comum da Educação Básica

BDE - Bônus de Desempenho Educacional

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CBC - Currículo Básico Comum

CCE - Comitê de Controle das Empresas Estatais

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

CRV - Centro de Referência Virtual do Professor

DCRH - Superintendência de Recursos Humanos/Diretoria de Capacitação de Recursos Humanos

DEM - Partido Democratas

DPL - Políticas de Desenvolvimento

EaD - Ensino à Distância

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

Fundescola - Programa Fundo de Fortalecimento da Escola

GESTRADO/UFMG - Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente

GQTE - Programa de Gerência da Qualidade Total na Educação

GRE - Gerências Regionais de Ensino

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEPE - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco

IES - Instituto Superior de Educação

INDG - Instituto de Desenvolvimento Gerencial

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Avançada

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MAGISTRA - Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

NGP – Nova Gestão Pública

OMS - Organização Mundial da Saúde

OS - Organizações Sociais

PAAE - Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar

PBF - Programa Bolsa Família

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDEMG - Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais

PEP - Programa de Educação Profissional

PF - Polícia Federal

PFL - Partido da Frente Liberal

PGE - Programa de Gestão das Empresas Estatais

PIP - Programa de Intervenção Pedagógica

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAGE-PE - Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco

PMPG-PE - Programa de Modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco – Metas para Educação

PNAGE - Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE - Plano Nacional de Educação

PP - Partido Progressista

PPA - Plano Plurianual

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

PRELAC - Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe

PROALFA - Programa de Avaliação da Alfabetização

PROCAD - Programa Pró-Qualidade. O Programa de Capacitação de Diretores

PROCAP - Programa de Capacitação de Professores

PROEB - Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica

PROGEPE - Programa de Formação de Gestores Escolares

PROGESTÃO - Projeto de Capacitação à Distância para Gestores Escolares

PROGESTÃO/PE - Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRÓ-QUALIDADE - Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais,

PROTEPE - Programa de Formação Continuada de Técnicos Educacionais

ProUni - Programa Universidade para Todos

PRS - Partido das Reformas Sociais

PRS - Partido das Reformas Sociais

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEPE - Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco

SARE - Secretaria de Administração e Reforma do Estado

SEDIAE - Secretaria de Avaliação e Informação Educacional

SEE-MG - Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais

SEE-PE - Secretaria de Educação de Pernambuco

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIEPE - Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco

SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública

SMC - Sistema de Monitoramento dos Conteúdos por Componente Curricular

STF - Supremo Tribunal Federal

TDEBB - Fase II – Pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil – Fase II

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNED - Universidade Nacional à Distância da Espanha

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

UPE - Universidade de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 - DAS ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL AO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO	28
1.1 - O desenvolvimento da abordagem organizacional	31
1.2 - A abordagem da administração escolar na perspectiva da Escola Clássica de estudo organizacional	34
1.3 - Administração escolar em sua abordagem crítica aos modelos clássicos	36
1.4 - Educação para transformação social e a centralidade da administração	37
1.5 - Reformas educacionais dos anos 1990 e a emergência da Nova Gestão Pública (NGP)	41
1.6 - Um “novo profissionalismo” docente e a centralidade do trabalho do diretor escolar	49
1.7 – A NGP no Brasil e o foco na gestão por resultados.....	54
1.7.1 - A tradução da NGP nos níveis subnacionais no Brasil.....	57
CAPÍTULO 2 – A TRADUÇÃO DA NGP NO NÍVEL DA POLÍTICA INSTITUCIONAL: A GESTÃO POR RESULTADOS EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO.....	63
2.1 – A construção da política gerencial em Minas Gerais	70
2.1.1 - Panorama das recentes reformas educacionais em Minas Gerais: o consenso em torno da NGP.....	72
2.1.2 - O hibridismo gerencial no Programa Escola Sagarana.....	77
2.1.3 - A NGP em pauta no Programa Choque de Gestão	81
2.1.3.1 - A gestão educacional no contexto do Choque de Gestão.....	88
2.1.3.2 - O governo de Antônio Anastasia e o arrefecimento da agenda de reformas: o fim de um ciclo	97
2.1.4 - O governo de Fernando Pimentel em Minas Gerais: entre o gerencialismo e a perspectiva deliberativa de administração.....	104
2.2 – A construção da política gerencialista em Pernambuco	109
2.2.1 – A constituição de um Estado gerencialista em Pernambuco.....	111
2.2.2 – O hibridismo gerencial na gestão de Eduardo Campos.....	116
2.2.2.1 – A gestão orientada para resultados no setor educacional: o Programa de Modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco – Metas para Educação.....	119
2.2.2.3 – A construção da política de indicação de diretores: a perspectiva da gestão democrática atrelado aos instrumentos gerencialistas	124

2.3 – Minas Gerais e Pernambuco: duas faces da mesma moeda.....	130
CAPÍTULO 3 - A PERSPECTIVA DO SUJEITO NA ANÁLISE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.....	135
3.1 - A construção da realidade social	137
3.2 - Agência e reflexividade no contexto da modernidade.....	139
3.3 - Os “papéis” do indivíduo e suas representações na vida cotidiana	142
3.4 - Mudanças estruturais e a centralidade no(s) papel(éis) do diretor	144
CAPÍTULO 4 – A GESTÃO ESCOLAR EXPRESSA NO DISCURSO DOS DIRETORES: ASPECTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS DADOS.....	148
4.1 - Análises preliminares: o perfil dos diretores no Brasil e nos contextos pesquisados.	151
4.2 – A análise do discurso do diretor nas redes estaduais de ensino de Minas Gerais e Pernambuco	156
4.2.1 – A gestão escolar em Minas Gerais	157
4.2.2 – A gestão escolar em Pernambuco.....	171
4.2.3 – A gestão escolar em Minas Gerais e Pernambuco: aproximações e distanciamentos no discurso dos diretores	188
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	195
ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE (2013)	216
ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE (2017).....	222

INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990 e início do século XXI vimos crescer, em vários países, as exigências e influências dos organismos internacionais no que se refere à eficácia escolar¹ dos sistemas educacionais, conduzindo e orientando as políticas educativas nacionais (CARVALHO, 2009). Documentos produzidos por esses organismos buscam convencer, de forma aberta ou velada, os governos nacionais a convergirem suas ações em direção a indicadores de qualidade educativa que se pretendem internacionais, selecionados a partir da observação de boas práticas.

As políticas educacionais das últimas décadas no Brasil, acompanharam uma tendência mais ou menos mundial da necessidade de se cobrar a eficiência e eficácia dos sistemas educacionais mediante a capacidade de resposta da escola aos objetivos e metas fixados a ela (BROOKE, 2006; AFONSO, 2009). De acordo com Brooke (2006), tais políticas pautam-se na exigência por maiores informações sobre os resultados desses sistemas e consideram os gestores e outros membros da equipe escolar como corresponsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição. As políticas educacionais mais recentes têm atribuído especial atenção às ações exercidas pela gestão escolar, fazendo com que sua atuação seja cada vez mais diversa e, exigindo, sobretudo, um bom desempenho profissional e político (OLIVEIRA, VIEIRA E AUGUSTO, 2014).

Dentro de um cenário educacional em profunda transformação nas últimas décadas, tanto no Brasil como no contexto global, esta tese teve como objetivo identificar e analisar as bases epistemológicas que orientaram as mais recentes reformas nos sistemas de ensino no país no que se refere à administração escolar, e de que forma isso se reproduziu nos níveis subnacionais, tomando como contexto de análise as redes públicas estaduais de ensino de Minas Gerais e Pernambuco. Buscou-se, também, identificar como tais matrizes se traduzem na ação estatal, tomada analiticamente pela política institucional, e na prática profissional do diretor escolar manifesta em seus discursos, bem como identificar a concepção de “educação escolar” que se encontra latente nesses indivíduos.

¹ Por “eficácia escolar”, entende-se a capacidade das instituições escolares de interferir positivamente, por meio de políticas e práticas educativas, no desempenho dos alunos. Ou ainda, segundo Brooke (2010), o termo expressa o grau em que tais instituições cumprem suas funções mediante a satisfação dos objetivos e metas fixados a ela. Difere-se da “eficiência”, a qual se refere ao custo e volume dos insumos e produtos.

As mudanças identificadas tanto no cenário internacional, quanto em âmbito nacional, inserem-se em um contexto mais amplo de reformas e “modernização” do Estado e se propõem à superação do modelo burocrático de administração com a adoção de sistemas mais diversificados de gestão, introduzindo uma nova forma de regulação de seus sistemas de ensino que vêm reorientando a concepção da educação nesses contextos. Conforme salientado por Oliveira, Duarte e Clementino (2017, p. 710), na base destas mudanças, encontra-se o “Novo Gerencialismo como tendência hegemônica, influenciando concepções e práticas organizacionais dos serviços públicos, incorporando neste setor a lógica concorrencial, em que o ‘empreendedorismo’ é tomado como a força propulsora das mudanças”.

De modo geral, “regulação” designa os modos de orientação da conduta social, estabelecendo as “regras do jogo” em um dado contexto social (MAROY, 2011). Dessa forma, a regulação do sistema educativo relaciona-se com os modos como são definidas e controladas as orientações, normas e ações que garantem o funcionamento desses sistemas e que, no menor nível, determinam os papéis que os diferentes atores assumem neste processo (BARROSO, 2006). Opõe-se, em certo grau, ao conceito de “regulamentação” por não se centrar, basicamente, na definição e controle *a priori* dos procedimentos, mas sim, exercendo autoridade de maneira mais flexível e a partir do rígido controle pelos resultados com vistas a maior eficiência e eficácia dos processos.

Para Barroso (2006), a regulação dos sistemas de ensino que se ascende neste novo contexto não se caracteriza como um processo único, automático e previsível, dado de maneira hierárquica e linear, mas sim, organizado de maneira sistêmica e em diferentes níveis. A chamada regulação “transnacional” consiste no conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns internacionais de decisão e se dá, basicamente, em dois níveis: i) formal, no qual circulam e se estabelecem na forma de política institucional e outras normas, e ii) de maneira informal, traduzidas, sobretudo, nos projetos e programas de cooperação estabelecidos entre os Estados e as agências transnacionais (Banco Mundial, UNESCO, OCDE, etc.). Tem origem nos países centrais ou órgãos supranacionais (como a União Europeia, por exemplo) e se difunde em direção aos países periféricos, os quais se apropriam destes discursos para legitimar suas decisões no campo da ação política.

Em um segundo nível, a regulação “nacional”, ou regulação “institucional”, refere-se ao modo como o Estado exerce sua influência e autoridade sobre o sistema educativo, coordenando as ações e os resultados produzidos pelos diferentes atores sociais por meio de normas e outros constrangimentos. A regulação nacional, de acordo com Barroso

(2006), tem sua gênese na interseção de duas racionalidades produzidas no seio do Estado de Bem-estar experimentado nos países europeus no pós-II Guerra: de um lado, as normas e processos administrativos próprios da burocracia e, de outro, o profissionalismo das organizações de professores e a preocupação central com o “eixo” pedagógico da organização escolar, dando origem ao tipo “burocrático-profissional” de regulação dos sistemas de ensino que, conforme veremos mais adiante, passa por um profundo processo de reorientação no contexto de reformas dos sistemas de ensino nas décadas finais do século XX.

A “microrregulação local”, por sua vez, refere-se ao processo de coordenação da ação dos atores individuais que se expressa a partir dos processos de interação no nível local, isto é, na escola ou no seio dos sistemas educativos. Está imersa em uma trama de atores sociais que envolve conflitos, negociações e compromissos assumidos nas organizações educativas que gozam de certo grau de autonomia e que são permeadas de interesses e racionalidades diversas. Segundo Barroso (2006), trata-se de um complexo jogo de estratégias, negociações e ações pelo qual a regulação nacional e seu bojo normativo, é (re)ajustada localmente, muitas vezes de modo não intencional.

Neste sentido, a regulação dos sistemas de ensino, tida, como dito, como a definição das regras do jogo deste sistema, resulta de um complexo sistema de coordenações em diferentes níveis, processos e que envolve distintos atores com interesses, estratégias e racionalidades diversas, muitas vezes divergentes (BARROSO, 2006). É imprescindível, portanto, que a pesquisa acerca dos sistemas educativos que se propõe analisar o contexto de reformas vá para além da análise dos conteúdos e efeitos dessas mudanças, atribuindo o peso devido a essa trama de relações em que se desenvolve o processo de regulação desses sistemas.

Esse novo modelo de regulação produzido neste contexto amplo de reformas encaixa-se em um quadro de racionalidade produzido pela chamada Nova Gestão Pública (NGP), em que a busca pela melhoria dos resultados educacionais, como meio de reduzir a desigualdade social e promover maior justiça, tem estimulado a adoção da lógica empresarial na gestão da escola pública, muitas vezes contrariando os fins a que ela se destina.

Imersa no contexto de regulação “pós-burocrática” dos sistemas de ensino, a NGP é caracterizada, assim, pelo modelo do mercado e pelo foco na gestão e na performatividade (BALL, 2011). O mercado é representado pela mercantilização e/ou privatização (indireta ou direta) dos serviços públicos na busca pela eficiência e competitividade. A gestão é o mecanismo responsável pela reforma da estrutura e da cultura no setor público,

principalmente por meio do desgaste dos sistemas éticos-profissionais e sua substituição por regimes empresariais competitivos. A performatividade impõe a inserção de um sistema que usa avaliações e julgamentos, comparações, responsabilização e premiação como medidas de disciplina e controle do trabalho.

No Brasil, a NGP na educação tem se traduzido, especialmente, nos modelos de “gestão por resultados”. A abordagem parte da premissa que a gestão é determinante para a eficiência e a eficácia da atividade na organização, sendo o desempenho o objetivo final dos sistemas e ações na gestão pública. Baseia-se na adoção de sistemas que forneçam aos gestores e às organizações, técnicas para monitorar o desempenho e mecanismos semelhantes aos do mercado para substituir a gestão dos processos pelo gerenciamento orientado a resultados.

Na gestão dos sistemas de ensino, os resultados de desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala ganham destaque. A Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, evidencia a centralidade tomada pela avaliação no contexto da NGP, estabelecendo os resultados apurados no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parâmetros de qualidade para os sistemas de ensino.

Para Popkewitz e Lindblad (2001), os relatórios nacionais e internacionais de estatísticas educacionais são fabricações que levam a considerar o conhecimento estatístico como uma ficção, no sentido de que suas categorias não passam de representações elaboradas para identificar e ordenar relações, visando um planejamento social. As estatísticas são assim percebidas como ferramenta para capturar realidades educacionais e estabelecer distinções entre indivíduos e grupos para uma sociedade mais equitativa e justa. No plano simbólico, conseguem estabelecer uma racionalidade científica para exprimir as expectativas e aspirações do cidadão de diferentes nações. Elas intervêm nos processos de governo, uma vez que os números moldam nossa maneira de 'ver' as possibilidades de ação, de inovação e até a 'visão' de nós mesmos.

Minas Gerais e Pernambuco exemplificam bem esse modelo de gestão dos sistemas de ensino que ganhou espaço na América Latina nas últimas décadas. Ambos os estados brasileiros vieram pautando suas políticas educacionais sob as premissas da gestão por resultados, estabelecendo acordos de desempenho entre as unidades de ensino e o Poder Executivo Estadual, vinculados à remuneração variável dos servidores.

Em ambos os estados a opção por esse modelo de regulação conflui com as gestões do Executivo Estadual ao longo da primeira década do século XXI. No estado mineiro, temos as reformas engendradas no contexto do Programa “Choque de Gestão”, implementado ao longo dos dois mandatos do ex-governador Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 2003 a 2010, e continuado por seu sucessor, Antônio Anastasia (PSDB), entre os anos de 2010 e 2014. Com o fim do mandato de Anastasia e a derrota do candidato de seu partido à sucessão do governo estadual no pleito de 2014 para o candidato da oposição, Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT), o projeto iniciado pelo “Choque de Gestão” se vê interrompido após 12 anos. Uma das práticas que se opõe ao modelo de governo precedente ocorre justamente no campo educacional com o fim do modelo de remuneração docente por subsídio, um dos temas de maior embate entre o movimento sindical docente mineiro e os governos do PSDB no estado (DUARTE, 2013), e a proposta para adequação da remuneração dos docentes da rede estadual de ensino ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

Em Pernambuco, as reformas do sistema de ensino, pautadas no modo de regulação pós-burocrático, conforme veremos adiante, confluem com a ascensão do ex-governador Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), à frente do executivo estadual entre 2007 e 2014, o qual, a partir do Programa de Modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco – Metas para Educação, implementou um modo de gestão educacional pautado em resultados, aos moldes das reformas no âmbito do “Choque de Gestão”. Ao contrário do ocorrido em Minas Gerais, as eleições de 2014 deram vitória ao candidato da situação Paulo Câmara (PSB), o que criou condições favoráveis à continuidade da agenda iniciada em 2007.

Esta tese se desenvolveu a partir do desdobramento de duas experiências profissionais recentes: a primeira, no âmbito das pesquisas “Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil – Fase II” (TDEBB – Fase II), desenvolvida pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (GESTRADO/UFMG) entre os anos 2012 e 2015, e “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa”, desenvolvida entre os anos de 2013 e 2017, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Edital Universal 2013, que permitiram alinhar os problemas de pesquisa aqui levantados; e, em segundo lugar, os resultados obtidos na investigação

desenvolvida no curso de mestrado concluído em 2013, os quais criam bases, sobretudo, para balizar nosso universo de análise.

Conforme veremos adiante, a pesquisa aqui desenvolvida centra-se na análise da política institucional produzida em ambos os estados em suas recentes reformas, bem como nas entrevistas realizadas com diretores no âmbito das pesquisas desenvolvidas pelo GESTRADO/UFMG. Utilizamos para as análises, os aportes teórico-metodológicos da Análise do Discurso (AD), a qual afigura-se como uma disciplina que apresenta um quadro teórico-metodológico próprio, que nos permite abordar diferentes aspectos da comunicação social com certo rigor científico. É formada por um conjunto interdisciplinar de métodos e abordagens para o estudo da linguagem e do texto, fazendo largo uso da linguística, da teoria literária e dos estudos culturais, da filosofia da linguagem, da sociologia, da psicologia e da educação, dentre outros campos (LUKE, 2000; PAULIUKONIS; MONNERAT, 2008).

Bakhtin já dizia que, o texto, em suas diversas expressões (falado, escrito, icônico, etc.), é o real objeto das ciências humanas. Pautada nesta perspectiva, Barros (1997, p.28) salienta que “as ciências humanas voltam-se para o homem, mas é o homem como produtor de textos que se apresenta aí”. A presente investigação endossa a visão bakhtiniana e tem o texto como objeto central de análise. Texto esse que, como observado em Bakhtin, configura-se como a materialização do discurso e carrega consigo as marcas de seus enunciadores.

A AD, segundo Van Dijk (2005), é um termo “guarda-chuva” que abarca distintas vertentes, desde a Análise de Discurso Crítica (ADC) à chamada “escola francesa”, cujas características remontam à Teoria Crítica da Escola de Frankfurt anterior à Segunda Guerra Mundial. Orlandi (2007) ressalta que a AD se constitui no espaço de questões criadas pela relação entre três domínios de conhecimento: i) a Linguística; ii) o Marxismo; e iii) a Psicanálise. Contudo, apresenta uma dimensão crítica a esses campos, ao introduzir a noção de sujeito e de situação na análise da linguagem, ao relevar os efeitos do simbólico sobre o real e, ao mesmo tempo, entender este sujeito como indivíduo descentrado, afetado pelo real da língua e pelo real da história, não tendo controle sobre o modo como eles o afetam. A autora destaca, ainda, que parte dessa crítica atribui-se à perspectiva de um sujeito discursivo que funciona pelo seu inconsciente e pela ideologia. Neste sentido, a AD não trata propriamente da língua, da gramática, mas sim do discurso, o qual é entendido como a palavra em movimento, a prática da linguagem. Busca compreender a língua fazendo sentido, como trabalho simbólico, parte do trabalho social geral constitutivo do homem e de sua história (ORLANDI, 2007).

É preciso deixar clara a distinção entre “texto” e “discurso”. Um texto, entendido como as distintas formas de expressão/comunicação (escrito, falado, icônico, conforme visto), pode ser atravessado por diversas formações discursivas que nele se organizam em função de uma formação dominante. O discurso é, assim, uma dispersão de textos, não podendo ser confundido como um conjunto de textos. Ele é, antes, conforme salientado por Orlandi (2007), um conjunto de textos passíveis de serem reproduzidos de acordo com as coerções de uma formação discursiva. É, portanto, prática, uma vez que quaisquer ações empreendidas por sujeitos, identidades, grupos sociais são ações significativas, isto é, uma “prática discursiva” (LACLAU; MOUFFE, 1985; PINTO *et al*, 2017).

A tendência clássica de reflexões sobre a língua buscou defini-la em função de sua representação do “real”. A tendência moderna, por sua vez, concebe a língua em sua função demonstrativa: o sentido do texto e a significação das palavras dependem da relação entre indivíduos (BARROS, 1997; BRANDÃO, 1998). Na primeira, é evidente uma despreocupação com os sujeitos da linguagem, uma vez que a língua é dada por si mesma. A última, no entanto, deixa clara a necessidade de se considerar estes sujeitos dado que a linguagem é construída de forma dialógica. Charaudeau (2001) destaca que uma teoria do discurso não pode prescindir de uma definição dos sujeitos do ato de linguagem e estes não podem ser entendidos como sujeitos passivos à linguagem.

Brandão (1998, p. 47), fazendo uso da concepção de Benveniste, destaca que a subjetividade se refere “à capacidade de o locutor se propor como sujeito do seu discurso e ela se funda no exercício da língua”. Esta subjetividade da linguagem, para a autora, pode estar marcada no discurso por meio de determinados índices formais, dos quais os pronomes pessoais apresentam-se como um primeiro ponto de apoio de sua revelação. Ela pode estar mascarada, como ocorre no discurso científico, contudo, a subjetividade é inerente a toda linguagem (BRANDÃO, 1998).

O discurso, para Charaudeau (2001), está atrelado ao conjunto da encenação da significação, do qual um de seus componentes é enunciativo (o próprio discurso) e o outro enuncivo (história); isto é, constrói-se tanto pela ação (na encenação, no ato de linguagem) quanto por um “conjunto de saberes partilhados [...], na maior parte das vezes, de modo inconsciente, pelos indivíduos pertencentes a um dado grupo social” (CHARAUDEAU, 2001; p. 26). Estes saberes são o que o autor determina como “discursos ou imaginários sociais”.

Sob este prisma, o discurso é impregnado pela “visão de mundo”, pelas representações sociais daquele que o enuncia (CHARAUDEAU, 2006). Para Charaudeau

(2006), as representações sociais organizam as matrizes de classificação e de julgamento de um grupo social, permitindo-lhe “exibir-se” através de rituais, de estilizações de vida e de signos simbólicos. Possuem, ainda, uma tripla dimensão: uma que passa pela organização mental da percepção individual (dimensão cognitiva); uma dimensão simbólica, que lhe dá a interpretação do real; e uma dimensão ideológica, voltada à atribuição de valores que desempenham o papel de normas sociais.

Observa-se, contudo, que, embora a subjetividade do sujeito seja central na AD, este indivíduo não pode ser considerado como total detentor de sua fala. Explicita-se na vertente de pensamento que diminui o espaço de atuação da subjetividade no discurso a noção de “sujeito histórico” e “sujeito ideológico”, isto é, um enunciador que tem sua fala perpassada por um recorte das representações de um tempo histórico e de um espaço social (BRANDÃO, 1998; p. 49). O discurso deste sujeito é, assim, “polifônico”, atravessado por outras vozes (BAKHTIN, 2008).

Os discursos, portanto, não se limitam a representar o mundo da forma como ele é ou que aparenta ser, como também se propõem a projetar uma realidade, a serem imaginários. Representam outros mundos possíveis, diferentes do que está aí, estando ligados a projetos de mudança social (FAIRCLOUGH, 2003). Assim como as pessoas, os diferentes discursos podem ser complementares, competitivos e se sobrepõem uns aos outros, pois se constituem como parte dos recursos que as pessoas empregam para se relacionar umas com as outras: mantendo-se separadas, cooperando ou competindo umas com as outras, e mesmo dominando umas às outras (FAIRCLOUGH, 2003).

Objetivamente, pretende-se com a AD, desvelar as concepções sobre a educação e a administração escolar dispostas nas políticas educacionais adotadas nos contextos aqui investigados, bem como aquelas que perpassam os imaginários dos diretores escolares. Neste sentido, busca-se observar como tais concepções se traduzem nestas políticas, em nível macro e, no nível local, como os diretores a concebem e a colocam em cena no seu fazer profissional. A AD nos permite observar se por detrás do discurso do diretor, encontra-se um sujeito “conivente” com a política que chega até ele, ou se existe espaço para diferentes possibilidades de ação individual que evidencia uma concepção de educação escolar distinta daquela traduzida na estrutura administrativa e expressa nos códigos jurídicos. Para tanto, observamos que os aportes da Análise de Discurso Crítica (ADC) podem descobrir este véu sobre os discursos entranhados tanto nos textos das políticas educacionais, quanto no enunciado do diretor, e nos mostrar em que medida os modelos de gestão impostos por essas

políticas podem estar condicionados a contextos locais ou não, mostrando-se imperativo e posto em cena “inconscientemente” pelos gestores escolares.

A ADC, afirma-se, tem seu surgimento associado à publicação do artigo de Fairclough “*Critical and descriptive goals in discourse analysis*”,² em 1985, e da obra “*Language and Power*”,³ em 1989. Em 1991 é formada em Amsterdã uma rede de estudiosos em ADC, com a participação, dentre outros autores, de Van Dijk. A principal distinção da vertente crítica da AD reside na maneira como é conceituado o sujeito. Segundo Vieira (2002, p. 148), o sujeito na ADC “não é apenas um sujeito do processo, mas um sujeito que é construído e que constrói os processos discursivos com base em seu caráter de ator ideológico”. Para a autora, o que diferencia a ADC de outras vertentes é justamente a dimensão ideológica na constituição do sujeito, visto com graus relativos de autonomia, mas como arquiteto dos processos discursivos por meio da natureza de ator ideológico.

Segundo Resende e Ramalho (2004), a ADC situa-se na interface entre a Linguística e a Ciência Social Crítica, procurando estabelecer um esquema analítico capaz de determinar as conexões possíveis entre relações de poder e recursos linguísticos selecionados por pessoas ou grupos sociais. De acordo com as autoras, neste íterim, as análises empíricas devem se movimentar entre o linguístico e o social, pois o discurso é compreendido como uma forma de prática.

A ADC é a vertente da AD que toma o texto como unidade de análise centrada nos conceitos de discurso como prática, de poder e de ideologia, com vistas a desvendar na prática discursiva como são produzidas, reproduzidas e resistidas pelo texto no contexto social e político a dominação e a desigualdade (MAGALHÃES; MARTINS; RESENDE, 2017; PINTO *et al*, 2017). A linguagem, para a ADC, é identificada não apenas como uma forma de representação do mundo, como também formas de ação sobre este e sobre o outro. As formas linguísticas, como destacado por Luke (2000), podem ser sistematicamente relacionadas a funções sociais e ideológicas. A prática discursiva ergue-se sobre a prática social, mostrando-se o instrumento por excelência para identificar a atuação dos processos sociais no discurso. Neste sentido, a ADC presta-se a analisar as relações estruturais evidentes ou latentes, de poder e ideologia, que se manifestam na linguagem (WODAK, 2004). Leva em conta,

² “Objetivos críticos e descritivos na análise do discurso” (FAIRCLOUGH, 1985, tradução nossa).

³ “Linguagem e poder” (FAIRCLOUGH, 1989, tradução nossa).

portanto, que o discurso, historicamente produzido e interpretado, estrutura-se por meio da dominação legitimada pelas ideologias dos grupos que detém o monopólio do poder.

Uma das características determinantes da ADC é seu caráter emancipatório. Por meio da investigação das relações entre discurso e prática social, busca-se desnaturalizar crenças que servem de suporte a estruturas de dominação (RESENDE e RAMALHO, 2004). Neste sentido, o modelo tridimensional de ADC proposto por Fairclough (1989; 1992) visa dar conta dos aspectos que emergem do discurso dos indivíduos a partir de três dimensões: 1) o texto, cuja análise centra-se nas categorias da análise textual - o vocabulário (neologismos, lexicalizações, etc.), a gramática, a estrutura textual (a organização própria do texto) e a coesão (a construção ordenada das sentenças); 2) a prática discursiva, isto é, o processo de produção, distribuição e consumo do texto, cujas análises centram-se na coerência, na intertextualidade, nos atos de fala; e 3) a prática social, relacionados aos aspectos ideológicos e hegemônicos presentes na instância discursiva da qual observam-se os aspectos do texto que podem estar investidos ideologicamente (o sentido das palavras utilizadas, as pressuposições, as metáforas, etc.) (FAIRCLOUGH, 1989; 1992; RESENDE e RAMALHO, 2004).

Assim sendo, a ADC tem como um de seus principais objetivos evidenciar até que ponto o indivíduo se identifica com a formação discursiva que o domina e é, por ele, dominada. A partir dessa tríplice dimensão, portanto, buscamos pressupor sobre a aproximação ou distanciamento do sujeito de um ou outro tipo de paradigma sobre a administração escolar (concebida como uma carga ideológica), bem como a concepção de educação escolar que se faz presente nessas matrizes, conforme é discutido no capítulo inicial desta tese.

Esta tese estrutura-se em quatro capítulos, precedidos desta introdução e sucedidos pelas considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado “Das origens da administração escolar no Brasil ao gerencialismo na educação” apresenta uma revisão acerca da construção teórica dos modelos de administração escolar que se sucederam ao longo do último século no ocidente, associando-a às concepções epistemológicas observadas nas teorias organizacionais. O intento aqui é buscar a compreensão da prática administrativa realizada no interior das escolas a partir de sua estrutura, isto é, a partir das concepções e paradigmas em que tal prática se ergue.

O segundo capítulo, intitulado “A tradução da NGP no nível da política institucional: a gestão por resultados em Minas Gerais e Pernambuco”, discute como os preceitos da NGP foram traduzidos na ação estatal nas recentes reformas implementadas

nestes estados, sobretudo no campo educacional. Parte do pressuposto apresentado no capítulo precedente de que o modelo de gestão por resultados tem suas bases sedimentadas no cenário nacional e ganha os subníveis nacionais, sobretudo, nos anos 2000, como observado nos casos mineiro e pernambucano.

O capítulo 3, intitulado “A perspectiva do sujeito na análise sobre a administração escolar”, busca na teoria sociológica moderna os elementos epistemológicos que possam orientar as análises acerca da agência do diretor escolar em sua práxis profissional. Isto é, de que forma este indivíduo reflexivo moderno acaba por reconfigurar, ou não, os modelos de gestão que lhe chegam diante da realidade que se estabelece na sua organização escolar.

Por fim, o quarto capítulo, intitulado “A gestão escolar expressa no discurso dos diretores: aspectos metodológicos e análise dos dados”, apresenta o percurso metodológico, bem como o material empírico que compõe a base de investigação desta tese. Além disso, apresenta os resultados da análise do discurso empreendida neste material empírico, buscando desvelar no discurso do diretor escolar as matrizes de gestão e concepção da educação escolar que orientam sua prática.

CAPÍTULO 1 - DAS ORIGENS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL AO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO

Uma conceituação geral de “administração” vincula seu desenvolvimento à complexificação social e à divisão do trabalho experimentada pela humanidade, sobretudo, ao longo do século XX com o advento da sociedade moderna. Entendida em seu sentido geral como a utilização racional de recursos para atingir determinados fins, embora seja uma prática milenar e essencial para a existência humana, tornou-se um campo de estudos sistemático a partir de um período histórico recente, atrelado às necessidades de organização impostas pela eclosão da Revolução Industrial. Em muito, está relacionada à eclosão e ao desenvolvimento do Estado Moderno, da empresa capitalista e das “organizações modernas”. Em seu domínio léxico, “eficácia”, “eficiência” e “efetividade” são termos que marcam o escopo do campo administrativo e, assim, o definem como uma atividade que trata da racionalização do trabalho humano, com o emprego racional dos recursos materiais e conceptuais⁴ e do esforço humano coletivo com vistas à realização de determinados objetivos.

Esta pode ser, pois, uma das definições mais gerais da atividade administrativa sobre a qual irão se erguer os principais paradigmas teóricos acerca da Administração Escolar que permearam décadas do século XX e que hoje formam uma nova concepção de gestão escolar. Isto porque, como afirma Paro (1991), a atividade administrativa é ela determinada pelas forças sociais presentes no contexto em que se insere, com vistas a atender à necessidade e interesses de pessoas e grupos. Os objetivos os quais serão perseguidos pela função administrativa irão ao encontro desses interesses e, a escola, inserida no contexto de produção capitalista, será administrada sob influência ou sob a determinação desses mesmos interesses.

No Brasil, os estudos sobre administração escolar nos apontam, pelo menos, três momentos distintos e, em muitos casos, paradoxos do desenvolvimento teórico e prático da função administrativa na escola. Segundo Sander (2007), estes estudos traduziram-se tanto na importação de perspectivas teóricas e modelos analíticos do exterior, quanto no esforço de criação de modelos e técnicas que representassem a conjuntura nacional.

⁴ Segundo Paro (1991), recursos materiais e conceptuais relacionam-se, respectivamente, aos elementos materiais que, direta ou indiretamente estão envolvidos no processo de produção, e aos conhecimentos e as técnicas acumulados historicamente pelo homem.

Ao longo da segunda metade do século XIX e início do século XX, a prática da Administração Pública e, conseqüentemente, da Educação Escolar no Brasil têm como pilares sustentadores as teorias clássica e comportamental de administração oriundas dos paradigmas positivista e funcionalista que pautaram as ciências sociais do período. Suas abordagens na administração da educação partiram do pressuposto que “os princípios e práticas gerais da administração eram, automaticamente, aplicáveis à direção de qualquer instituição independente de sua natureza, seus objetivos e seu conteúdo político e cultural” (SANDER, 2007; p. 14).

O período pós II Guerra Mundial, afetado pelo sentimento de reconstrução dos países direta ou indiretamente atingidos pelos conflitos, é marcado pela orientação desenvolvimentista e economicista dos teóricos sobre a administração, na qual os modelos administrativos aplicados no país vieram carregados de orientação comercial e modernizante, onde imperou a noção de administração para eficácia e eficiência econômica:

[...] muitas vezes, os fins da educação e os objetivos específicos das escolas e universidades têm sido preteridos por tecnologias organizacionais e práticas administrativas alinhadas com o culto da eficiência econômica e da eficácia institucional como princípios fundamentais, com reduzida atenção aos valores éticos, às aspirações políticas e à dimensão humana na gestão da educação (SANDER, 2007; p. 14).

Os estudos de orientação sociológica e antropológica sobre a administração escolar ganham forças diante dos movimentos políticos de redemocratização que se alavancaram no final da década de 1970 e ao longo da década posterior e trouxeram consigo uma resistência intelectual à importação e adoção acrítica de perspectivas e soluções exógenas de administração escolar (SANDER, 1995). Esta perspectiva irá entender o papel político e cultural da gestão da educação situado no tempo e no espaço, longe da concepção de neutralidade ideológica abordada nos modelos vigentes até então, e introduz a noção de “gestão democrática” da escola como imperativo para se alcançar um modelo de educação escolar que a entenda enquanto prática social, que permite o desenvolvimento de habilidades e apropriação do “saber social” com fim último da formação integral do homem em seus aspectos político, social, cultural, filosófico, profissional, afetivo, dentre outros (OLIVEIRA, 2013a).

Nas décadas finais do século XX, a gestão educacional na América Latina assume uma nova configuração a partir de modelos-referência produzidos no âmbito de programas desenvolvidos ou difundidos, sobretudo, pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (CASTRO, 2008). Tais modelos, visam superar a forma “tradicional” de

gestão do Estado, amplamente conhecida pela nomenclatura weberiana de modelo de administração “burocrática”⁵ e centra-se em uma forma *gerencialista* de condução dos serviços públicos, que tem como marco o modelo inglês de gestão do Estado.

A literatura a respeito da administração escolar nos aponta que seu campo de estudos se desenvolve em conjunto com as abordagens acerca das organizações e das teorias administrativas que se ergueram no campo das ciências sociais. Os paradigmas administrativos que orientaram os sistemas de ensino ao longo da história, conforme veremos, em muito se aproximam das concepções sobre a atividade administrativa nas organizações, partindo da ideia de uma atividade que se realiza em uma unidade autônoma, isto é, centrada em sua ambiência interna e com operações precisas (CORRÊA; PIMENTA, 2005), a uma noção de um campo de atividade em constante interação com seu meio externo, no âmbito da organização compreendida como integrante de uma estrutura social ampla (a sociedade).

Assim sendo, o presente capítulo tem como objetivo compreender a construção teórica dos modelos de administração escolar que se sucederam ao longo do último século e, que hoje, congrega características observáveis em distintos paradigmas.⁶ O intento aqui é buscar a compreensão da prática administrativa realizada no interior das escolas a partir de sua estrutura, isto é, a partir das concepções e paradigmas em que tal prática se ergue.

Abordaremos, em um primeiro momento, os paradigmas que sustentaram (e sustentam) o campo da Sociologia das Organizações com o intuito de observar, ao longo da análise sobre os modelos de administração escolar, os aspectos que nos permitem compreender sua prática a partir da concepção organizacional, ou ainda, como os estudos sobre as organizações influenciaram a construção dos modelos administrativos em educação. Em seguida, partimos para discussão acerca dos modelos de administração escolar construídos no Brasil ao longo do último século e das primeiras décadas do século XXI para

⁵ Segundo a concepção weberiana, o funcionamento de uma administração burocrática em seu tipo puro caracteriza-se, dentre outros aspectos: 1) pela formalização das regras definidoras da conduta tanto do soberano quanto de seu corpo administrativo – suas atividades, autoridade e responsabilidades encontram-se devidamente registradas; 2) pelos mecanismos de tomada de decisão, nos quais os processos decisórios obedecem ao princípio da hierarquia racional, pautado em um sistema altamente ordenado de autoridade e subordinação; 3) pela separação entre o público e o privado, distinto da ordem patrimonialista, onde os interesses pessoais do soberano ou do seu corpo administrativo e os interesses públicos se confundem; e 4) pelos padrões de recrutamento do corpo administrativo, o qual é realizado “por demonstração de competência especializada, em exame de caráter competitivo ou por apresentação de diplomas ou graus que constituem prova de qualificação especializada” (GIDDENS, 1990; P. 220).

⁶ Para compreensão sobre o caráter “multidimensional” da administração escolar ver Sander (2007).

compreendermos como tal estrutura irá influenciar ou determinar o trabalho do diretor escolar, seu perfil e sua prática.

1.1 - O desenvolvimento da abordagem organizacional

A literatura a respeito da função administrativa concorda que este campo de estudo esteve, historicamente, atrelado ao desenvolvimento das abordagens sobre as organizações, em especial às organizações modernas. Parsons (1966) caracteriza as organizações como “unidades sociais”, ou agrupamentos humanos, construídas ou reconstruídas intencionalmente a partir de objetivos predefinidos.

O que se pode observar nos estudos organizacionais é um movimento no sentido de que, suas concepções, irão partir de uma centralidade na racionalização dos processos de trabalho para um ideal de organização como unidade social, como estabelecido por Parsons (1966), no sentido de um elemento que, estando inserido na sociedade, dela sofre influência ao mesmo tempo em que também a influencia.

Este desenvolvimento da concepção de organização parte, em suas primeiras análises, da chamada Escola Clássica, que tem como preocupação central a racionalização do processo de trabalho no interior da empresa capitalista e se ergue, de sobremodo, a partir dos ditames da administração científica do trabalho e do modelo de administração racional-legal do Estado Moderno (WEBER, 1994). Sob essa perspectiva, admite-se no interior da organização uma estrutura formal, hierarquizada, na qual a administração ocupa uma posição central e sua preocupação gira em torno da maximização da produção mediante o menor gasto de energia e recursos possível (ideia de eficiência). A autoridade é vista como elemento central e legitimada por meio de um conjunto de normas (autoridade racional-legal), sendo necessária para garantir a unidade de ação determinante no processo produtivo.

É, portanto, a burocracia característica do Estado Moderno que adentra a empresa capitalista e se reconfigura a partir da necessidade de racionalização do processo produtivo pautado na reprodução do trabalho simples e que ganha forma intelectual nas Teorias Administrativas de Taylor e, posteriormente, Fayol. Monocracia, estrutura burocrática hierarquizada, pautada em normas descritas e papéis definidos sob critérios técnicos e rígida unidade de controle, caracteriza este modelo de administração.

Nas décadas de 1930 e 1940, um movimento em contraposição ao modelo tecnocrático apresentado pela Escola Clássica ganhou força e apresentou aos estudos

organizacionais a relevância das estruturas informais de relações dentro das organizações, bem como, ou derivadas dessas estruturas, a existência de normas compartilhadas entre grupos e conflitos oriundos da gama de interesses individuais ou coletivos distintos em seu interior.

A chamada Teoria das Relações Humanas ergue-se sobre as bases das ciências do comportamento (Psicologia, Sociologia, Antropologia) e adiciona à discussão o componente psicossocial dos indivíduos envolvidos no processo produtivo e sua influência sobre este. Os teóricos desta perspectiva vão entender que o indivíduo é condicionado pelo meio social em que se insere e, tão logo, o gerenciamento dos grupos devem entender os comportamentos individuais assim modelados. Etzioni (1967), em referência a Elton Mayo (reconhecido como precursor da Escola de Relações Humanas), afirma que a quantidade de trabalho realizado pelo indivíduo, mais que determinada por fatores técnicos de produção e por sua capacidade física, é influenciada pela “capacidade social” deste sujeito. O indivíduo, no interior de uma organização, não reage à administração e suas normas e recompensas como sujeito singulares, mas sim, como membros de grupos. Se, por um lado, a organização formal está relacionada com a estrutura padrão da organização determinada pela administração (divisão do trabalho, estrutura de hierarquia, normas, etc.), a organização informal se dá no nível das relações sociais que se desenvolvem tanto a partir da estrutura formal da organização, quanto para além dessa, nos grupos sociais (ETZIONI, 1967).

Em oposição à Teoria da Administração Científica do Trabalho precedente, a Teoria das Relações Humanas redefine a lógica da eficiência taylorista como a lógica da cooperação, qual seja, de integrar o indivíduo ao ambiente da fábrica como um todo ao invés de adapta-lo única e exclusivamente à máquina com vistas ao incremento da produção.

As décadas de 1950 e 1960, sob forte influência das abordagens sistêmica e estrutural-funcionalista, trouxeram a concepção da organização como um “sistema aberto” que permeou a discussão ao longo da segunda metade do século XX e que, como veremos, sustentou os modelos administrativos até os dias atuais. A crítica trazida por essas abordagens residem no fato de, tanto a Escola Clássica, quanto a Teoria das Relações Humanas, não conceberem a organização como uma unidade social, reduzindo-a a unidade de produção técnica pautada na reprodução do trabalho simples e na industrialização extensiva. A organização é aí concebida como sistemas sociais adaptáveis que buscam sua perenidade no meio ambiente complexo em que se inserem. Internamente, são dotadas de estruturas formais e informais interdependentes que, posteriormente, são reconhecidas como sistemas internos

da organização. Selznick (1971) e Gouldner (1959) reconhecem que, de um lado, envolvem a estrutura de produção como um sistema que pode ser manipulado de forma a atender os objetivos da organização, sobretudo em termos de eficiência e eficácia. Por outro lado, as estruturas informais são vistas como um sistema de relações de cooperação e interações sociais adaptáveis, relacionados à sobrevivência da organização em seu meio ambiente.

Segundo Dias (2008), as abordagens críticas aos modelos clássicos de estudos sobre as organizações irão consolidar o campo da Sociologia das Organizações, inicialmente sobre as bases do estrutural-funcionalismo e, posteriormente, a partir de uma dispersão de correntes teóricas que, como dito, caminharão paralelamente à perspectiva dos estudos administrativos. Etzioni (1971) acentua que o campo da Sociologia das Organizações tem em vista a ideia de que, embora haja diferenças significativas entre os vários tipos de empreendimentos (fábrica, igreja, escola, etc.), uma base para o debate sobre as organizações é possível a partir da identificação de problemas comuns, tornando possível, também, a identificação das peculiaridades de cada sistema organizacional.

Neste sentido, Dias (2008) demonstra que o campo da Sociologia das Organizações tem como foco a estrutura e o funcionamento dos sistemas sociais no interior de uma gama de contextos organizacionais distintos, onde algumas características comuns podem ser observadas, tais quais: são empreendimentos centrados em objetivos específicos que orientam outros aspectos estruturais e funcionais; são compostos por uma rede de posições ocupadas por indivíduos substituíveis; observa-se uma dedicação responsável às tarefas específicas de sua posição por parte dos indivíduos que as ocupam; são formadas por uma estrutura ou sistema estável e coordenado de relações entre as diferentes posições; e com um ou mais centros de poder que controlam a atividade da organização e a dirigem para realização de seus objetivos. Assim, entende que a Sociologia das Organizações irá se preocupar, especificamente, com o estudo sobre as formas organizacionais como sistemas sociais em contínua integração com seu ambiente externo, que gera efeitos em seus processos internos (nos indivíduos, suas interações, seus comportamentos, processos sociais básicos, relações de poder, etc.) e na organização como um todo.

Conforme salienta Tragtenberg (2006), vivemos em organizações formais ao longo de toda vida, desde o nascimento à morte, portanto, quaisquer que sejam os olhares e explicações sob este aspecto ou sobre essas organizações, são fundamentais e essenciais. Podemos observar que a administração, enquanto campo de estudo, em muito se aproxima da Sociologia das Organizações em seu desenvolvimento prático e teórico ao longo do século

XX. Como dito, a proposta dessa revisão teórica teve como objetivo demonstrar como o campo de estudos sobre as organizações tem influenciado a concepção de função administrativa e, em especial, a administração escolar. Como veremos adiante, a administração na organização escolar irá percorrer um caminho semelhante, se não o mesmo, à Sociologia das Organizações e partirá de uma concepção tecnocrática de administração à uma ideia de escola como um sistema social aberto, onde diferentes percepções sobre a função administrativa disputam terreno.

1.2 - A abordagem da administração escolar na perspectiva da Escola Clássica de estudo organizacional

Conforme visto, a Teoria Clássica da Administração é concebida no interior da empresa capitalista e tem como representação máxima os ditames do paradigma da administração científica do trabalho e do modelo de administração geral e industrial expressas nas teorias de Taylor e Fayol. Destaca-se, também, a abordagem sobre a estrutura burocrática das organizações delineada por Weber (1994). A função administrativa não acontece longe das influências dos contextos socioeconômico, cultural e político no qual está inserida e, segundo Paro (1991), ela ainda se torna uma ferramenta singular no que concerne à reprodução social e manutenção do *status quo*. A Teoria Clássica da Administração, inserida no contexto de produção capitalista, embora não conceba como determinante a conjuntura social em que inserem seus empreendimentos, irá expressar os fins e objetivos que este modo de produção determina às suas organizações que se traduz na maximização do capital pela produção e apropriação da mais-valia. Descolada da política, a administração é concebida sob um caráter tecnoburocrático, preocupada com a economia, a produtividade, a eficiência, a racionalização e os métodos de trabalho e se caracteriza pelos princípios administrativos que garantem o trabalho mais produtivo e centralizado no comando da gerência (CORRÊA; PIMENTA, 2005; SANDER, 2007).

Os estudos sobre a administração escolar no Brasil, neste contexto, irão se preocupar, em grande medida, em delimitar aproximações ou distâncias desta com o comportamento observado e os princípios da administração científica, industrial e burocrática daquilo que se caracteriza como a grande empresa capitalista (SANDER, 2007). Qualquer que seja o motivo pelo qual surgiu a Educação Escolar, se por motivos religiosos, atrelados à formação eclesiástica da Igreja, por motivos práticos, no sentido de produzir uma mão-de-obra demandada pela expansão do modo de produção capitalista, ou qualquer outro, o fato é

que a Educação se tornou uma demanda de grandes massas da população, sobretudo, porque viam nela um meio que lhes possibilitava a ascensão socioeconômica. Com isso, uma nova estrutura se tornou necessária, na qual os processos se complexificaram e demandaram um número cada vez maior de indivíduos para atender os objetivos alocados à instituição escolar. Para Ribeiro (1968), a escola passa a desenvolver um objeto bastante complexo, abstrato e de difícil mensuração, além de um trabalho quantitativo crescente, com exigência de um conjunto de atividades específicas e multiplicação de pessoas para seu desempenho, além de um grande financiamento. Tal complexificação irá caracterizar a instituição escolar, nesta perspectiva, nos moldes da complexa empresa capitalista, tornando a escola, como destaca o autor, a “grande empresa do Estado”. Tão logo, nessa perspectiva, os modelos de administração em ambos os contextos institucionais em muito estão associados.

No campo educacional, os estudos de Ribeiro (1968) ganham destaque e atribuem uma centralidade à administração escolar com vistas a garantir a unidade e a coerência do processo educativo. Segundo o autor, a administração, enquanto função, se caracteriza como um instrumento a serviço da direção de um sistema ou unidade educacional, com caráter estritamente técnico, e está fundamentada em três fatores de ordem geral: à racionalização do trabalho, isto é, ao cumprimento dos objetivos com menor esforço; à divisão do trabalho, atribuída à administração a responsabilidade de conduzir as unidades de forma harmônica com vistas ao cumprimento dos objetivos da instituição; e à complexificação dos empreendimentos derivados da complexificação social, tendo a administração um papel fundamental para condução dessas organizações. Nesta perspectiva, a administração escolar se caracteriza, portanto, como

um complexo de processos técnicos, cientificamente determináveis que, servindo à certa filosofia e certa política de educação em geral, e de escolarização em particular, desenvolvem-se antes, durante e depois das atividades básicas da escola, com o objetivo de assegurar-lhes unidade, economia e aperfeiçoamento (SANDER, 2007; p. 34).

A Teoria Clássica da Administração enxerga na burocracia weberiana a estrutura ideal para o funcionamento das organizações modernas, como a escola. Nesta, a hierarquia de papéis deve estar presente e, a autoridade, legitimada pelas normas (autoridade racional). Assim sendo, o “diretor” assume a função do mais alto nível que envolve linha superior e geral de conduta, destinado a ele, inclusive, a capacidade de liderança para escolha de filosofia e política de ação. A “administração” servirá, por sua vez, como instrumento utilizado pessoalmente pelo diretor ou por terceiros encarregados por ele sob sua responsabilidade (RIBEIRO, 1968, p. 22). Assim como concebidas na teoria fayolista, a

hierarquia e a autoridade são determinantes ao objeto da direção que consiste em persuadir os membros da organização a executarem o que foi proposto, ou seja, garantir a unidade da ação.

1.3 - Administração escolar em sua abordagem crítica aos modelos clássicos

A crítica à Teoria Clássica da Administração irá assentar seus argumentos no centralismo técnico da função administrativa, com pouco enfoque teórico e atenção limitada ao papel dos fatores econômicos, políticos e culturais sobre o comportamento administrativo (FÉLIX, 1984; PARO, 1991; SANDER, 2007). Esta crítica centra-se na ideia da organização como um sistema fechado em si mesmo, alheia à dinâmica social na qual se insere, onde sua preocupação medular ficou restrita aos métodos e técnicas de produção sem, contudo, considerar o contexto externo que determinam sua sobrevivência. No campo da administração escolar, os estudos irão incorporar a dimensão local (política, econômica e cultural). A principal ideia que se encontra por detrás da administração clássica aplicada à educação é a de eficiência econômica, a qual, segundo Sander (2007, p.77), acentua as características extrínsecas e instrumentais dos fenômenos organizacionais e da função administrativa, isto é, uma administração escolar com características que não são da sua natureza e se apresentam a serviço de algo que não a educação propriamente dita.

Ao lado da crítica sobre a visão mecanicista da abordagem clássica, apresenta-se também o exame sobre a exacerbação da burocracia nestes modelos, inclusive, como fator-chave para o fracasso das organizações assim concebidas. Para Merton (1971), as organizações burocráticas tendem a supervalorizar as regras, em detrimento à adaptação da organização à estrutura social em que se insere. As normas, nessas organizações, tendem a se tornar um fim em si mesma e não um meio/instrumento para se alcançar os objetivos preestabelecidos. Para o autor, o conhecimento especializado dos burocratas pode manter a organização presa às normas e diminuir sua flexibilidade e adaptação ao meio externo.

Teixeira (1968) traz à discussão uma ideia de educação escolar de matriz republicana e incorpora ao debate sobre a administração escolar a dimensão cultural e a promoção dos valores característicos da sociedade brasileira. Para o autor, embora seja produtivo o intercâmbio de experiências entre ambos os tipos de instituição, a administração escolar em muito se distingue da administração empresarial, sobretudo, dada a natureza de seus objetivos e o foco de ação, onde “o alvo supremo é o educando, a que tudo mais está

subordinado” (TEIXEIRA, 1968, p. 15). Já na empresa, o alvo torna-se o produto ou, em outros termos, o lucro, a que tudo mais está subordinado.

A crítica de Teixeira (1968) gira em torno da matriz de formação do diretor escolar percebida por ele em consonância com a posição dos estruturalistas em relação à especialização dos administradores burocratas, conforme visto. Por não ser a administração escolar uma função puramente técnica, descolada dos fatores socioeconômicos e culturais, o autor entende que sua formação também não deva se distanciar disso, sendo papel do educador a função, também, da administração:

Administração de ensino ou de escola não é carreira especial para que alguém se prepare, desde o início, por meio de curso especializado, mas, opção posterior que faz o professor ou educador já formado e com razoável experiência de trabalho (TEIXEIRA, 1968; p. 14).

Isso porque, dado que o “produto” da escola se deriva do processo educativo realizado entre professor e aluno, e a ele tudo está subordinado, a direção escolar subordina-se, assim, ao trabalho de ensino, tornando-se uma função de serviço, não de controle (TEIXEIRA, 1968). A eficiência da administração escolar estará, portanto, intrinsecamente determinada por essa relação.

O fracasso das políticas educacionais que emergiram no pós-guerra, centradas na perspectiva do desenvolvimento econômico e social, onde a Educação Escolar assume alto protagonismo, reforçaram as críticas aos modelos de gestão da educação e atribuíram tal insucesso de sobremodo às práticas administrativas, reconhecendo a inadequação política e cultural das teorias organizacionais e administrativas praticadas no país. O caráter tecnocrático da administração e a exacerbação da burocracia nos processos administrativos são colocados lado a lado como fatores que representaram o curto alcance do modelo educacional proposto para o país. Neste contexto, ganha força a ideia de administração escolar como processo político e prática social transformadora, cujo êxito dependeria da “aceitação” da escola enquanto um sistema social aberto, na perspectiva organizacional. A perspectiva democrática de gestão escolar, assim, ganha destaque, “valorizando o pensamento crítico e adotando a participação como estratégia político-pedagógica” (SANDER, 2007; p.64).

1.4 - Educação para transformação social e a centralidade da administração

Historicamente, a educação enquanto prática constituinte e constituída pelas relações sociais, tem se apresentado como um campo social de disputas hegemônicas dadas as

finalidades as quais foi e é concebida. As críticas ao modelo educacional e, nesse bojo, à administração escolar nas décadas finais do século XX partiram do reconhecimento do fracasso da escola enquanto mediadora do processo de transmissão do conhecimento historicamente constituído pelo homem, reduzindo o processo educativo a um fator puramente econômico, com vistas a atender a produção capitalista.

Essa percepção parte dos pressupostos da teoria marxista que reconhece o homem como um ser histórico que se diferencia na natureza a partir da construção de sua existência material por meio do trabalho. Por não conseguir fazê-lo individualmente, tal existência só pode ser concretizada por meio da cooperação entre os indivíduos, fazendo do homem, ao mesmo tempo, um ser social. Na construção de sua existência material, um conjunto de conhecimentos, técnicas e métodos de trabalho são produzidos e, necessariamente, transmitidos de geração em geração. A educação é assim entendida como uma prática social ampla, inerente ao processo de constituição da vida social do homem que irá assumir formas distintas em função das transformações sociais (OLIVEIRA, 2013a). De um modelo informal, dado a partir do contato entre os indivíduos mais velhos com os mais novos em sociedades pré-modernas, chegaremos ao modelo de transmissão deste conhecimento de modo institucional, onde a escola assume a centralidade dessa função e cuja especificidade é precisamente a transmissão do saber de forma sistemática e organizada (PARO, 1991).

Com o advento da propriedade privada, as relações sociais passam a se pautar no poder econômico, sobrepondo os interesses individuais ou de grupos hegemônicos aos interesses coletivos. Na sociedade capitalista, as relações sociais do homem se transformam em relações de produção, traduzidas em relações de exploração de uma parte da sociedade sobre a outra, sob a forma de apropriação do trabalho alheio. Isso altera não só a forma de organização da sociedade como também a concepção de homem, de trabalho e, sobretudo, de educação.

Conforme salienta Frigotto (1995), no contexto de produção capitalista, a educação é reduzida de uma prática social ampla, definida pelo desenvolvimento de habilidades, atitudes, concepções e valores articulados às necessidades e interesses das diferentes classes e grupos sociais, a um mero fator de produção, entendida como “capital humano”. Isto é, abstraída das relações de poder, define-se como um fator puramente econômico, como instrumental que se propõe a habilitar técnica, social e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores, com fim último de preparar recursos humanos para o processo de produção (FRIGOTTO, 1995; OLIVEIRA, 2013a). A escola capitalista, neste

sentido, assim como outras instituições que integram um determinado sistema hegemônico, concorre para atender os interesses da classe dominante e tem, na administração, o instrumento tanto para manutenção dessa dominação, quanto para alavancar uma transformação social no sentido de apropriar a classe trabalhadora do conhecimento historicamente produzido em sua totalidade.

A administração, concebida em seu sentido geral enquanto a utilização racional dos recursos e coordenação do esforço coletivo para realização de determinados fins, se tornou condição necessária para vida humana e esteve (e está) presente em todos os tipos de organização social (PARO, 1991). Os estudos organizacionais demonstraram que as organizações constituem-se como unidades sociais em permanente e necessária interação com seu meio ambiente, sendo determinada ao mesmo tempo em que age sobre ele.

Estando sujeita às múltiplas determinações sociais, a administração, colocada a serviço das forças e grupos dominantes na sociedade, se torna um instrumento singular no que concerne à reprodução social e manutenção do *status quo*, expressa na sociedade capitalista como a exploração do trabalho pelo capital. Félix (1984) e Paro (1991) entendem que a administração escolar no Brasil, ao longo das décadas finais do século XX, embora trouxesse em seu discurso o ideal da transformação social, serviu de instrumento para reprodução da dominação social de uma classe. Para Félix (1984), a principal função da administração escolar neste contexto, estava associada ao controle ideológico do Estado capitalista sobre a educação, adequando-a ao seu projeto de desenvolvimento econômico e descaracterizando-a como atividade humana específica. Identificou-se uma escola como instituição meramente reprodutora dos problemas estruturais do capitalismo, organizada a partir de uma estrutura basicamente vertical, burocrática e hierarquizada, com pouca ou nenhuma cooperação no nível horizontal, onde o mais alto posto estava atribuído ao diretor escolar (FÉLIX, 1984; PARO, 2008; TRAGTENBERG, 2008).

Uma educação que se propõe transformadora, no sentido de romper com as relações sociais de dominação e apropriar a classe trabalhadora de um conhecimento emancipatório, precisa assumir a autoridade na e da instituição escolar. Conforme afirma Paro (2008), não se pode esperar uma educação transformadora por parte daqueles que detém o poder, pois, seu objetivo último é a perpetuação da dominação. Neste sentido, reclama-se uma organização escolar estruturada sobre bases democráticas, no sentido de fomentar a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo em seu sentido amplo, que parte naturalmente da relação entre os indivíduos (educação como prática social); uma

estrutura administrativa da escola adequada à realização dos objetivos educacionais de acordo com os interesses da classe majoritariamente atendida pelos sistemas de ensino, qual seja a classe trabalhadora -

O que se reivindica é uma organização escolar em que o trabalho e as relações em seu interior se deem de modo a não contradizer a característica democrática do próprio ato educativo enquanto relação humano-genérica por excelência, pois é nessa relação entre sujeitos que se dá a transmissão e apropriação do saber historicamente produzido, característica exclusiva da espécie humana (PARO, 2008; p. 103)

Neste sentido, a concepção de gestão democrática da escola, centrada na ideia de proporcionar uma educação emancipadora, pautada na concepção de educação enquanto prática social estabelecida pelos indivíduos e que se faz inerente à sua vida social, reclama a necessidade de se articular mecanismos que proporcionem a efetiva participação coletiva dos grupos e atores envolvidos no processo educativo. Torna-se necessário, portanto, romper com a estrutura de dominação social que retira da classe trabalhadora este direito, o qual se traduz dentro da escola em sua estrutura hierárquica que concentra a autoridade nas mãos dos diretores.

É preciso, pois, segundo Paro (1991), uma administração escolar comprometida com a transformação social, que articule os mecanismos de participação dos membros da comunidade na escola aos interesses expressos pela classe trabalhadora. Isto é, no sentido “puro” da função administrativa, utilizar racionalmente os recursos disponíveis e coordenar o esforço humano coletivo com vistas à construção de uma escola e uma sociedade mais democrática, sendo que isso só é passível se seus meios e instrumentos também sejam da mesma ordem.

A década de 1990 inaugura um período marcado pela contradição aos pressupostos da gestão democrática que ganhou força nos anos anteriores e que tomou a educação escolar como direito e instrumento político de justiça e autonomia social. Essa “nova” concepção traz consigo a racionalidade neoliberal que enxerga a educação essencialmente como imperativo de crescimento econômico e como instrumento de manutenção do sistema capitalista (THIESEN, 2014) e tem, nos testes padronizados, o dispositivo ideal para regulação dos sistemas de ensino. Para Thiesen (2014), assim como constatado no período anterior, coloca-se em xeque os preceitos democráticos de educação, a inclusão e a justiça social.

1.5 - Reformas educacionais dos anos 1990 e a emergência da Nova Gestão Pública (NGP)

As mudanças empreendidas nos sistemas de ensino nas últimas décadas se deram, sobretudo, ao longo dos anos de 1990, em um contexto de reformas do Estado que vieram como resposta às novas demandas produtivas impostas pela reestruturação do capital,⁷ à globalização e às críticas à ineficiência e esgotamento do modelo administrativo burocrático e do Estado de Bem-estar. Embora essas reformas tenham ganhado força e se expandido em diferentes territórios no mundo a partir das décadas finais do século XX, críticas ao modelo *welfarista* de Estado se ampliam ainda na década de 1970, a partir de um discurso que deixou de lado o otimismo da “alta modernidade” e as transformações possíveis pela revolução tecnológica traduzidas em ganhos sociais, e empunhou uma retórica de ineficiência e ineficácia dos governos e os custos excessivos em se manter um Estado assistencialista (HALL; GUNTER, 2015).

No âmbito do Estado, a administração pode ser entendida como uma estrutura auxiliar e instrumental que equaliza e coloca em prática as decisões tomadas no âmbito político. Em outras palavras, a “ação estatal” (REIS, 2005). Como vimos, a burocracia surge no Estado Moderno como resposta administrativa à complexificação da organização social e pauta o governo da coisa pública e sua jurisdição sob a ordem legal. Propõe-se uma forma administrativa mais democrática, em substituição ao modelo patrimonialista que imperou nas monarquias anteriores, ao definir regras e procedimentos meticulosos, universais e impessoais centrados nos ideais de liberdade e igualdade entre os indivíduos que livram, em tese, a ação estatal do arbítrio. Burocracia e democracia são, sob este prisma, complementares.

Se por um lado o modelo de administração burocrático surgiu da urgência em substituir a forma patrimonialista de administração pública, por outro, o gerenciamento dos serviços públicos nas décadas finais do século XX tendeu a substituir as rígidas formas hierárquicas das burocracias, dentre outros aspectos, a partir da “acusação” de ineficiência proporcionada por essa austeridade e pouco controle sobre os resultados perseguidos. Baseada no *Managerialism* britânico, a Nova Gestão Pública (NGP) surge com a tendência modernizadora da administração pública e caracteriza-se por ordenar uma série de princípios

⁷ Ver Harvey (2009); Oliveira (2010a).

e atributos que, segundo Verger e Normand (2015), combinam as técnicas do taylorismo e a burocracia com as novas tecnologias gerenciais de administração. Define-se, pois, como

un programa de reforma del sector público que aplica conocimientos y instrumentos de la gestión empresarial y disciplinas afines, y que tiene como finalidad “[...] mejorar la eficiencia, la eficacia y el rendimiento general de los servicios públicos en las burocracias modernas”. (VERGER; NORMAND, 2015, p. 599)⁸

O Estado, em linhas gerais, assume um novo papel, no qual se vê enfraquecido enquanto principal executor de serviços tradicionalmente públicos, transferindo sua responsabilidade à sociedade, muitas vezes traduzidas pelo mercado (AFONSO, 2001; OLIVEIRA; PINI; FELDFEBER, 2011). Reduz-se à função de mediador na economia mundial, cuja tarefa seria de facilitar os meios para que a economia nacional se apresente ou se torne internacionalmente competitiva.

Pode-se afirmar, portanto, que, do ponto de vista político, o discurso em torno da NGP está fundamentado na crítica ao Estado de Bem Estar Social, ao planejamento centralizado e ao papel indutor e promotor do bem social exercido preponderantemente pelo Estado, tendo suas bases epistemológicas no Novo Institucionalismo⁹ (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017).

Diante dessas novas demandas, requer-se do Estado outro modelo de gestão, capaz de dar respostas mais eficientes às necessidades deste novo estágio de desenvolvimento da produção capitalista. No cerne da crítica à forma precedente de administração, está a ideia de que a ação estatal é (ou deva ser) dinâmica tal qual a realidade das sociedades complexas da qual tenta dar conta, portanto, exige condições de maior flexibilidade. A NGP surge, assim, conforme assinala Bresser-Pereira (1999, p. 6), com a proposta de flexibilização dos processos e regulamentos burocráticos, tornando-os menos tecnocráticos e “conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes”. O autor afirma, ainda, que as reformas de cunho gerencialista são vistas como a saída para a recuperação da legitimidade burocrática e centra-se nos avanços realizados pela administração de empresas.

A reforma gerencial do Estado é concebida como um fenômeno de abrangência mundial, em especial no ocidente e, embora em boa parte dos casos sua adoção tenha se dado

⁸ “um programa de reforma do setor público que aplica conhecimentos e ferramentas da gestão empresarial e disciplinas afins, tendo como finalidade melhorar a eficiência, a eficácia e a produtividade dos serviços públicos nas burocracias modernas” (VERGER; NORMAND, 2015, p. 599, tradução nossa).

⁹ Sobre o “Novo Institucionalismo” ver Andrews (2005).

pelo legado institucional dos países, isto é, pelo processo histórico que sua administração pública se desenvolveu, em muitos contextos lançou-se mão deste modelo de gestão sob grande pressão externa exercida sobre os Estados –

La NGP es una constelación de teorías gerenciales, marcos y herramientas, reglamentos y normas para la reforma del sector público producidas por redes transnacionales de expertos, *policy-makers*, organizaciones internacionales, *think tanks*, fundaciones y grupos de consultoría. (VERGER; NORMAND, 2015, p. 614-615 – grifos no original)¹⁰

Uma caracterização geral da NGP a define: pela descentralização política e administrativa das unidades e serviços sociais, com o incremento das responsabilidades e autonomia no nível local de execução da ação pública; pela fragmentação das burocracias (e sua abertura às demandas e exigências dos usuários) e pela concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços, introduzindo a lógica de mercado ou quase-mercado nessas instituições e delimitando de forma precisa a atuação do Estado; pela dissociação das funções de execução e controle, entre a formulação das políticas e sua execução, em uma organização estruturada sobre poucos níveis hierárquicos que coloca fim à estrutura piramidal e reduz os processos de mediação no interior da organização; por assegurar a responsabilização das unidades autônomas por meio do controle sobre os resultados (*ex-post*), com forte apelo à normas específicas e medidas de desempenho (em geral baseadas em indicadores quantitativos), e a contratação com o estabelecimento de metas e objetivos; e pela normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e experimentos exemplares (BRESSER-PEREIRA, 1999; DEMAZIÈRE, LESSARD, MORISSETE, 2013; OLIVEIRA, 2017; ANDERSON, 2017).

Conforme veremos mais adiante, especificamente no contexto educacional, a NGP ganhou forma e terreno em diversos países, sobretudo a partir de dois modelos sustentadores de gestão caracterizados como “liberalismo gerencial” (*liberation management*) e “gerenciamento orientado pelo mercado” (*market driven management*) (TERRY, 1998). Alicerçados pelo paradigma da gestão empresarial, tais modelos partem do princípio que o incremento em eficiência do serviço público se dá a partir de processos que reforcem o compromisso com a realização dos objetivos centrais no nível local, a partir da disposição de maior autonomia às agências públicas. Tal liberdade se deve a partir de ações de

¹⁰ “A NGP é uma constelação de teorias de gestão, *frameworks* e ferramentas, regulamentos e normas para a reforma do setor público produzido por redes transnacionais de especialistas, *policy makers*, organizações internacionais, *think tanks*, fundações e grupos de consultoria” (VERGER; NORMAND, 2015, p. 614-615, tradução nossa).

desregulamentação e descentralização dos processos administrativos e gestão financeira, e da promoção de mercados internos para os serviços públicos que promovam a competição por recursos entre eles, sejam por organizações da administração direta ou por instituições de natureza privada.

No nível organizacional, o conceito de “administração” cede lugar à ideia de “gestão”. No universo corporativo, embora ambos os termos se refiram ao uso eficiente dos recursos disponíveis com vistas ao cumprimento de determinados objetivos, a “administração” relaciona-se a uma prática de caráter estritamente técnico, voltada para a implementação de estratégias de organização, comando e controle. O “administrador” assume uma postura rígida, com forte apego a processos preestabelecidos.

O conceito de “gestão” ganha espaço e difunde-se no meio corporativo por apresentar uma concepção gerencial em que envolve não somente uma dimensão técnica (atenção aos procedimentos, normas, etc.), como também uma dimensão política ou comportamental (relações pessoais ou de grupos) em que o “gestor” se torna um agente central, elo integrador entre os diversos atores na organização. Na concepção sistêmica das organizações modernas, a gestão é o subsistema medular que promove funcionalmente a integração da organização, quem intersecciona e integra os demais subsistemas.

Por se configurar como uma atividade de natureza mais flexível, menos “presa” a processos predeterminados, a gestão pressupõe a capacidade de gerência do indivíduo/gestor em adequar as situações e recursos de maneira a alcançar os objetivos fixados à organização de maneira mais eficiente e eficaz. A gestão pressupõe, neste sentido, a capacidade de liderança e esta, por sua vez, define-se pela competência do indivíduo de, por meio de seu exemplo, ser capaz de conduzir a organização de forma dinâmica e criativa, adequando os recursos e processos aos fins almejados e integrando os atores e grupos em torno dos objetivos comuns da organização.

Na perspectiva da NGP, a gestão envolve tanto uma dimensão técnica, traduzida no setor público pela atenção ao arcabouço jurídico e normativo que guia a ação estatal, quanto uma dimensão política ou comportamental capaz de integrar os diversos atores que se apresentam diante das organizações, compreendida pela capacidade de liderança do gestor. Na educação, tal concepção reconfigura de sobremodo o trabalho do diretor escolar, tornando-o mais complexo e lhe impondo novas atribuições.

Nos últimos 30 anos, países da Europa, América do Norte e América do Sul experimentaram reformas importantes em seus sistemas educativos (BARROSO, 2005, 2011; LESSARD, 2010; MAROY, 2010, 2011). Pela abrangência e variedade de países implicados, conforme demonstra Maroy (2010), essas mudanças apresentam-se não apenas como conjunturais, mas sim, de ordem estrutural e indica evidências de uma mudança de regime de regulação dos sistemas de ensino.

Segundo Oliveira (2011), a escola, enquanto espaço público e lócus da realização da tarefa educativa, enfrenta nas últimas décadas uma série de questionamentos e uma crise que põe em xeque seu papel e função no mundo contemporâneo. Parte dessa crise é atribuída ao declínio e contestação do modelo sustentador dos sistemas escolares desenvolvidos ao longo dos séculos XIX e XX, pautados no paradigma republicano de escola centrado no ideal de igualdade de oportunidades.

A despeito da crise da escola e da reiterada crítica à instituição, as mais recentes políticas educativas têm direcionado a escola para além da formação da força de trabalho. Atualmente essas políticas concebem a escola não só como um espaço de ensino, mas, antes de tudo, como um espaço para promoção da justiça social, ao tempo que forma para o trabalho e faz a "gestão da pobreza" (OLIVEIRA, 2010a; 2013b). Nestes termos, atribui-se à escola novas funções sociais, muitas vezes traduzidas em práticas puramente assistencialistas. Segundo Oliveira (2013b, p. 17), “por meio da escola procura-se corrigir determinados desequilíbrios, característicos da estrutura social e econômica vigente”.

A orientação das políticas educativas nacionais na América Latina estiveram sob forte influência de organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a CEPAL na década final do século XX (e que adentraram o século XXI), e vislumbraram mudar a concepção da educação postulada no modelo em crise. Projetos como o “Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe” (PRELAC), surgem como propostas políticas que buscavam atender as exigências impostas pela crise do modelo republicano da escola. Para Oliveira (2013b; p. 26),

a ruptura com os enfoques neoclássicos que depositaram demasiada força nos insumos é substituída por abordagens mais flexíveis em que os sujeitos sejam responsáveis por suas ações. Em consequência, a educação, a aprendizagem em si, deverá contemplar a mesma abordagem, ou seja, considerar que os sujeitos (as pessoas) são portadores de individualidades, de histórias e experiências (OLIVEIRA, 2013b, p. 26).

Nestes termos, a nova concepção de escola traz em seu escopo um reforço ao reconhecimento do diverso, em contraposição ao homogêneo, ao universal, aspectos que

balizaram por décadas os sistemas de ensino. Segundo Fraser (2001), as reivindicações centradas em um critério de justiça baseadas no universalismo, passaram-se a pautar sobre critérios de respeito às identidades, às diferenças e à individualidade. Além do caráter econômico, da equidade material, os critérios de justiça social passam agora pelo reconhecimento das diferenças.

As transformações na gestão escolar e, conseqüentemente, no trabalho do diretor, estão intimamente atreladas às orientações das políticas educacionais. A noção de igualdade de oportunidades orientou por muito tempo o ideal de justiça social, contudo, nas décadas finais do século XX os sistemas de ensino passaram a experimentar mudanças significativas deste referencial. A definição precisa de igualdade é colocada em questão e está no centro de inúmeros debates, ao mesmo tempo em que se observa o desenvolvimento de uma relação direta entre a educação, o desenvolvimento e a questão social (OLIVEIRA, 2013b).

Neste cenário, a NGP ganha horizonte na educação a partir de uma crise discursiva em torno da preocupação com os padrões educativos e a sua incapacidade de responder aos desafios educacionais e sociais modernos (HALL, GUNTER, 2015; GRIMALDI, SARPIERE, TAGLIETTI, 2015). Na América Latina, teve como argumento central o exame difamatório apresentado pelos indicadores socioeconômicos nesses países nas décadas finais do século XX imputados à rígida e ineficiente estrutura administrativa. No campo educacional, isso se expressou como a necessária melhoria dos resultados educacionais enquanto componente de redução das desigualdades e promoção da justiça social. Uma maior eficiência no gasto público manifesta-se, sob este prisma, na ampliação do atendimento escolar e melhoria nos índices de qualidade.

Na gestão da educação pública, os princípios da NGP traduziram-se, sobretudo, na forma de políticas de desregulamentação, descentralização e flexibilização da gestão escolar a partir de modelos de governança que lançam mão fortemente de mecanismos de mercado e de responsabilização (*accountability*) para alcançar os objetivos traçados para a educação. Segundo Lessard (2010), tais modelos sustentam-se, basicamente, sobre dois pilares: os modelos orientados pelo “quase-mercado” partem da abertura do espaço educativo local para a concorrência entre os estabelecimentos de ensino, os quais criam leis e regras administrativas que facilitam o exercício do direito dos usuários do serviço (pais e alunos) de escolha da escola. Para Gewirtz e Ball (2011), o modelo é tido como um “mercado” porque substitui o monopólio do fornecimento da oferta educacional do Estado por uma diversidade de outros fornecedores, independentes e competitivos; e “quase”, porque se diferem dos

mercados convencionais em aspectos importantes, como o fato de não visarem necessariamente o lucro, embora compitam por clientes, ou pelo fato do poder de compra dos consumidores não ser, necessariamente, monetário.

Tal perspectiva pressupõe que a qualidade do ensino é favorecida diante da concorrência entre os estabelecimentos em atrair mais alunos, uma vez que seu funcionamento e os recursos financeiros que chegam a eles estão diretamente relacionados ao atendimento realizado pela instituição. Constroem um terreno institucional através de mudanças materiais e discursivas, empreendendo uma lógica mercantil nos sistemas de ensino. A escola é concebida como uma organização autônoma, de administração direta ou indireta (instituições privadas contratualizadas para prestar o serviço público), inserida em um mercado competitivo, em que a livre escolha da escola por parte dos pais e alunos e/ou um sistema de *vouchers* educativos estabelecem as bases deste mercado e os testes de desempenho acadêmico dos alunos funcionam como ferramentas para prover os “consumidores” de informações e balizar suas escolhas (HALL, GUNTER, 2015; ANDERSON, 2017). O Estado é responsável por definir os objetivos do sistema e o conteúdo do currículo de ensino, sendo os estabelecimentos (ou outras organizações locais) autônomos para definirem os modos como estes objetivos serão alcançados e o programa cumprido. Associado à criação de um mercado educativo, o currículo nacional e os testes padronizados de desempenho se constituem, assim, como a base estatística que produz não só os quase-mercados educativos, como também as bases que tentam promover o salto qualitativo no desempenho dos alunos, professores e escolas.

O segundo pilar de sustentação dos modelos de gestão da educação centra-se na alavanca da avaliação, da prestação de contas e da responsabilização (LESSARD, 2010). Denominados de “Estado-avaliador”, “governança” ou “gestão por resultados”, têm como perspectiva a melhoria da qualidade dos sistemas de ensino a partir da avaliação e da contratualização das escolas. Esse modelo repousa-se sobre sistemas de avaliação e indicadores estabelecidos para medir desempenhos (*benchmarks*), pautando-se na retórica da administração gerencial (VERGER; NORMAND, 2015), que flexibiliza a ação do Estado por meio de contratos de gestão ajustados entre a administração central e organizações autônomas, sejam da administração direta ou não estatais. De acordo com Brooke (2012), este modelo esteve presente no cerne da reforma educacional norte-americana empreendida na década de 1980, onde um currículo elaborado pela administração central definia o que cada aluno deveria saber e em que etapa/ano deveria dominar tais conteúdos. Em paralelo a isso,

um sistema de testes de desempenho capaz de certificar o nível de aprendizagem dos alunos atrelado a um sistema de responsabilização que criava incentivos e sanções aos diferentes atores da comunidade escolar.

Assim como no modelo de quase-mercado, o Estado assume um papel central no que se refere à determinação dos objetivos e ao programa de ensino do sistema educacional. Também se aproxima desse modelo no que se refere à autonomia dos estabelecimentos em sua gestão pedagógica ou financeira e na forma de controle externo sobre os resultados.

Trata-se, portanto, de dois modelos em que a racionalidade dos processos não está pautada em relação ao respeito às regras de direito, mas sim na valorização dos resultados e na busca pela eficácia. Isto é, uma racionalidade instrumental em que a “eficiência escolar” baseia-se de sobremodo nos indicadores educacionais produzidos a partir dos testes padronizados. A gerência por parte do Estado é, assim, exercida à distância, em contraposição à burocracia na qual se exercia o controle por meio de um modelo interno de supervisão (ANDERSON, 2017).

Os governos, com grande respaldo dos organismos internacionais, vêm pautando sua política educacional sob os cânones da “eficiência escolar” traduzida pelos resultados acadêmicos dos alunos nas avaliações padronizadas. A descentralização administrativa e financeira das escolas proporcionada pela NGP desloca, conforme visto, o controle interno dos processos ao controle externo pelos resultados. Neste contexto, o Estado assume o caráter de “órgão avaliador” e a escola, autônoma, passa a ser a responsável pelo cumprimento das metas e objetivos pautados nos resultados dessas avaliações e previamente estabelecidos por meio de contrato.

Oliveira (2017) salienta que, a partir do momento em que se adota a “eficiência escolar” baseada nos indicadores educacionais produzidos por esses testes padronizados, tem-se um deslocamento do que se entende por “qualidade educativa” e por “justiça social”. Desloca-se, também, a noção de igualdade de oportunidades de acesso que permeou o ideal republicano de escola a uma noção restrita de busca pelo sucesso escolar (MAROY et. al, 2015). Uma vez entendida a educação como preceito de justiça social, a mensuração da eficiência escolar assim feita, reduz as diversas faces que compõem esse critério a aspectos puramente técnicos, legitimados pelo conhecimento científico que se encontra por detrás da construção desses indicadores e que se propõe neutro ideologicamente. A eficiência escolar torna-se um fim em si mesma e não se pergunta aí quem são os sujeitos, quantos são e quais são os fins da educação (OLIVEIRA, 2017).

Tanto o controle externo, quanto a gestão no interior da escola passam a assumir tais critérios como delineadores da “eficiência escolar” com profundas transformações na organização do trabalho nas unidades educacionais. Observa-se a introdução de novos modelos de organização do trabalho baseados, sobretudo, no controle e na avaliação de desempenho dos docentes. Na gestão das escolas, tal perspectiva introduz uma noção de gerenciamento organizacional com forte apelo discursivo à liderança centralizada na figura do executivo escolar (HALL, GUNTER, BRAGG, 2013), o qual se torna diretamente responsável pelo cumprimento das agendas educacionais determinadas pela administração central.

1.6 - Um “novo profissionalismo” docente e a centralidade do trabalho do diretor escolar

Tendo acompanhado a construção dos sistemas educacionais de massa em regimes democráticos em meados do século XX, o modelo burocrático-profissional pauta-se na estrutura de organização racional-burocrático que está na base da organização do Estado moderno, em que o estabelecimento de regras precisas e escritas definem terminantemente as funções, os papéis e as competências de cada um, em razão de uma racionalidade e da necessária universalidade máxima das regras no domínio do Estado-nação (MAROY, 2011). No campo educacional, a complexidade que envolve o trabalho educativo dota os professores de certo grau de autonomia individual e coletiva perante sua conduta profissional. Ao lado do componente burocrático, os professores estavam grandemente associados à gestão de suas carreiras, por meio de instituições representativas, e à definição de programas ou da pedagogia, através de uma elite profissional encarregada de defini-los (corpo de inspeções). Este modelo surge em resposta ao desenvolvimento da administração pública, baseado em um *ethos* profissional e na valorização do serviço público (VERGER; NORMAND, 2015). Assim sendo, observa Maroy (2011, p. 25),

este regime burocrático-profissional caminha ao lado dos modos de regulação baseados, ao mesmo tempo, no controle de conformidade dos agentes às leis e regras gerais, na socialização e difusão de normas, valores e saberes entre os professores e, finalmente, no ajuste e na regulação articulada do sistema pelo Estado e os representantes dos professores.

Os novos modos de regulação do sistema de ensino que se ascenderam no contexto da NGP tenderam a substituir ou a sobrepor essa tradicional forma de gestão dos sistemas educativos, como visto, centrando sua crítica na ineficácia e ineficiência desses

sistemas. Tal aspecto criou novas demandas e responsabilidades sobre o trabalho docente que acabaram por configurar uma nova forma de profissionalismo.

Baseado em um *ethos* competitivo e nos princípios gerencialistas/performativos, os docentes devem obedecer a uma nova cultura de “performatividade competitiva”, conjugando elementos de produtividade e eficiência, os quais envolvem uma combinação de descentralização, alvos e incentivos para produzir novos perfis institucionais (BALL, 2004). Configura-se uma nova forma organizacional de profissionalismo em que se identificam crescentes níveis de gerencialismo, controle, padronização e revisão de desempenho em detrimento às noções de parceria, colegiado, critério e confiança estabelecidos no modelo anterior. Portanto, há uma clara transição de um “profissionalismo ocupacional” a um “profissionalismo organizacional”, com a redução da autonomia profissional e controle sobre sua profissão, aumento do controle externo, práticas padronizadas, medidas de regulação e responsabilização direta (ANDERSON, 2017).

Cattonar (2006), analisando a realidade de países francófonos, observa que a redefinição do estabelecimento escolar proporcionado pelas recentes reformas dos sistemas de ensino é, em si, uma redefinição do trabalho dentro desta instituição. Neste contexto, o executivo nas instituições escolares é chamado a atuar como verdadeiros “líderes pedagógicos” e “agentes da mudança”, responsáveis pela “coordenação da atividade educativa em sua escola e pela condução das reformas escolares por meio de sua equipe educativa” (CATTONAR, 2006, p. 3). O gestor escolar é tido, assim, como um “chefe de estabelecimento”, não reduzindo seu papel apenas à administração, como também verdadeiros “animadores pedagógicos”, iniciadores da política pedagógica de sua escola e agentes da mudança:

Deve tornar-se ator dinâmico da transformação do sistema educacional, combinando várias competências: rigor administrativo e mobilização dos recursos humanos, eficiência gerencial e compromisso com os resultados, responsabilidades e inovação pedagógicas. (CATTONAR, 2006, p. 4)

Em seu sentido etimológico, o termo “direção” expressa uma atividade de orientação, aquilo que conduz ou guia algo em direção a algum lugar ou objetivo. O “diretor” é, portanto, aquele quem guia os recursos humanos, materiais ou conceptuais com vistas ao cumprimento dos objetivos da instituição. Nas burocracias, diante das normas e regulamentos exaustivamente descritos e religiosamente cumpridos, o diretor é responsável por orientar os processos dentro dos limites deste regulamento e mantê-los sob este espectro.

As reformas gerencialistas procuraram resgatar um perfil técnico da administração escolar de outra época (OLIVEIRA, 2008) conjugando-o à ideia de liderança. O processo de descentralização (administrativa, financeira e pedagógica) dos sistemas de ensino outorgou as unidades educativas certo grau de autonomia que alterou de forma significativa a organização escolar¹¹ e, conseqüentemente, a organização do trabalho escolar¹² no interior dessas unidades. Provocou consideráveis mudanças no modelo de administração escolar empregado com profundos reflexos sobre a formação, o trabalho e o perfil do diretor escolar.

O agora “gestor” é, em seu sentido etimológico, aquele que “traz ou leva novas” (HOUAISS, 2004). Na concepção da NGP trata-se, pois, de uma função cuja responsabilidade não se restringe ao cumprimento das normas, mas sim, passa pelo planejamento, organização e controle das atividades, funções e recursos. O “gerente” ou “gestor” é um verdadeiro “animador” e organizador do trabalho na instituição (VALERIEN, 1993). É aquele com qualificação para traduzir planos e normas em produção efetiva ou realização de objetivos estabelecidos (BENN, 1964). Tal mudança de nomenclatura nos apresenta como fruto, sobretudo, da desregulamentação e descentralização promovida pela NGP, que atribui responsabilidade ao gestor não pela condução dos processos rigorosamente dentro dos ditames das leis e das normas, mas sim, pelos resultados previamente acordados.

Programas de gerenciamento da educação ganharam forma e passaram a orientar a gestão dos sistemas de ensino e das escolas, como a “Qualidade Total” admitida em Minas Gerais.¹³ Os programas em torno do gerenciamento educacional ao mesmo tempo em que retomam a necessidade de formação técnica do gestor escolar, concebem um lugar central aos aspectos individuais associados à capacidade de liderança, a uma postura globalizada e orientada para resultados, com capacidade de mobilizar e promover o envolvimento e a participação dos diferentes atores sociais em torno da instituição escolar. Tal concepção atribui a esse indivíduo o papel de “gerente de um negócio que precisa viabilizar-se: a escola” (OLIVEIRA, 2008, p. 140), resgatando a centralidade do poder e responsabilidade preconizada nos modelos clássicos de administração.

¹¹ “Organização escolar” refere-se às condições objetivas sob as quais o ensino está estruturado: “das competências administrativas de cada órgão do poder público ao currículo que se pratica em sala de aula” (OLIVEIRA, 2008, p. 134).

¹² Por organização do trabalho escolar entende-se a forma na qual o trabalho no interior da unidade educativa é organizado, com vistas a atingir os objetivos da escola ou do sistema de ensino. Refere-se, portanto, à divisão do trabalho na escola (OLIVEIRA, 2010b).

¹³ Ver Oliveira (2010a).

As mudanças de linguagem e práticas condicionadas pela substituição de um discurso dominante (dado por um modo de regulação pautado no modelo burocrático-profissional) por outro (de cunho gerencialista) são mediadas e moduladas por um conjunto de elementos “locais” estruturais, institucionais e individuais, dos quais “os diretores são os mais importantes destes, como principais condutores (e sua literal incorporação) de/ou recusa a uma reorganização discursiva” (GERWITZ; BALL, 2011, p. 219). Neste contexto, o gestor escolar tornou-se um profissional de grande relevância nos sistemas de ensino, seja pelo seu papel influente perante os atores presentes na escola, seja pela relação que este desenvolve entre alunos e comunidade escolar (OLIVEIRA, 2013b). As políticas educacionais mais recentes têm atribuído especial atenção às ações exercidas pela gestão escolar, fazendo com que sua atuação seja cada vez mais diversa e exigindo, sobretudo, um bom desempenho profissional e político. Cria-se um novo perfil institucional sob uma estrutura que tende a dispor maior “poder” à gestão e produzir gestores escolares que não se identificam com os demais atores sociais da escola (VISEU, 2017).

Nos contextos em que se sobressaem os modelos de governança de mercado ou quase-mercado, a concepção mercantil que subjaz este tipo é impregnada pela noção de competitividade do mercado. Os mercados ou quase-mercados educativos impõem este comportamento às instituições como necessidade própria para sua sobrevivência. Os indicadores educacionais produzem a métrica da qualidade que coloca em evidência essas instituições e dão visibilidade a elas. A escolha escolar por parte dos pais e alunos, se dando a partir dessa métrica, promove, por fim, a busca pela melhoria destes índices por parte das instituições com vistas a atrair mais clientes, antes mesmo de se pensar no incremento da qualidade do ensino propriamente dito.

Anderson (2017) observa que o efeito perverso que isso gera, deriva-se justamente dessa sobreposição do fim econômico sobre o educacional. Em um contexto de limitação de recursos e o sucesso profissional de diretores e professores diretamente relacionado ao sucesso acadêmico dos alunos nessas avaliações, procura-se meios eficientes e eficazes de se atingir os objetivos sem, necessariamente, ter em vista os preceitos educacionais da escola pública em trabalhar e desenvolver o bem comum. Assim, promovem a exacerbação das desigualdades educacionais ao selecionar alunos e professores que apresentem melhores resultados e promovam sua instituição com menor custo de energia e menores riscos. Isto é, promove a seleção de entrada dos melhores alunos e professores, criando um mercado competitivo também entre eles.

A tarefa medular do “diretor empreendedor”, conforme caracteriza Anderson (2017), distancia-se do “líder institucional” de outrora, responsável por promover o incremento da qualidade educativa a partir do desenvolvimento da prática profissional de seu corpo docente. Sua função reside em selecionar de modo conveniente esses atores, bem como seus alunos, de maneira a atingir eficientemente os maiores escores nas avaliações e promover a instituição no mercado educativo.

A centralidade da gestão na figura do executivo escolar tornou-se um imperativo tão evidente na NGP e na educação, que tendeu a sobrepor até mesmo as experiências de gestão compartilhada tão reclamadas no contexto escolar ao ser entendida a educação como um bem público e a escola, enquanto organização responsável por este bem, carecer de mecanismos de governança que envolva os diversos atores aí interessados. Em Portugal, por exemplo, de acordo com Lima, Sá e Silva (2017), as políticas de administração escolar entre a década de 1970 e início dos anos 2000 tenderam a responder os anseios por uma gestão democrática ao estabelecer o chamado “autogoverno das escolas”, programa de gerência local dos estabelecimentos de ensino por meio de uma instituição colegiada eleita pela comunidade escolar. Contudo, diante da acusação de ineficiência e rigidez da estrutura desse órgão, o Conselho Geral das Escolas passou a caracterizar-se, antes, como uma unidade que mais atribui e reforça o poder unipessoal do diretor escolar e, conseqüentemente, da administração central do que propriamente algo que institui e reforça a democracia na gestão das escolas.

Em análise aproximada ao contexto português, Hall, Gunter e Bragg (2013) afirmam que modelos de gestão escolar com práticas mais democráticas foram introduzidas nas escolas inglesas com a ascensão do Partido Trabalhista (*New Labour*) nos anos finais da década de 1990, a partir da ideia de liderança compartilhada (*distributed leadership*). A introdução da *distributed leadership* se deu sob um forte investimento e uma retórica discursiva em torno de experiências fracassadas de gestão unipessoal, derivada da complexificação e intensificação do trabalho que se deu diante da gama de projetos, programas, diretrizes e novas funções introduzidas nas instituições de ensino, além de evidências científicas que reforçavam a natureza democrática da gestão nas escolas e eficiência desta.

Entretanto, as experiências com as “academias”, instituições de ensino especialmente criadas e estruturadas durante o governo do *New Labour* para absorver os alunos de escolas fechadas anos anteriores devido ao baixo desempenho apresentados nas avaliações externas, acabaram por apresentar uma estrutura hierarquizada com diferentes

níveis de liderança, mas que, ao fim, acabou por legitimar e reforçar o poder unipessoal do diretor. Amplamente defendida e definida no campo discursivo, a concepção de *distributed leadership*, na prática, traduziu-se em uma estrutura rigidamente hierarquizada, com pouca distribuição de autoridade. A virada discursiva em torno de uma gestão escolar pautada em preceitos mais participativos mostrou-se, para os autores, como um abrandamento da forma mais dura do gerencialismo. Porém, acabou por revelar e fortalecer um ambiente com fortes apegos institucionais e pessoais a formas instrumentalistas de gestão e agendas performativas tão centrais para a NGP:

It reveals DL [*distributed leadership*] as a form of effervescent instrumentalism offering a discursive shine to a largely unchanging set of practices in schools directly linked to a tightly controlled and regulated sector that those professionals working within the sector find very difficult to resist. (HALL, GUNTER, BRAGG, 2013; p. 483 – grifo nosso)¹⁴

1.7 – A NGP no Brasil e o foco na gestão por resultados

Segundo Bresser-Pereira (1999), ao longo do século XX o Estado brasileiro experimentou poucas experiências de reestruturação no que se refere às formas de administração dos serviços públicos. O modelo burocrático de matriz weberiana, segundo o autor, foi instaurado no país a partir das reformas da década de 1930 diante da constatação de complexificação do Estado ao trazer para si as responsabilidades deixadas de lado pelo modelo liberal precedente e da necessidade de rompimento com a matriz patrimonialista herdada da monarquia.

Nos anos finais da década de 1960 e ao longo dos anos de 1970, uma discussão em torno da matriz gerencialista de administração pública acendeu-se e, a partir de uma tentativa fracassada de reforma neste período (como a criação do Ministério da Desburocratização em 1979), abriu-se terreno para os arranjos implementados cerca de 15 anos depois.

As reformas gerencialistas na organização administrativa do Estado no Brasil, embora tenham ganhado terreno institucional apenas na década de 1990, tem suas raízes fixadas ainda na década de 1980 a partir do processo de redemocratização e de reclames por um modelo de gestão pública que rompesse de vez com o legado tradicionalista,

¹⁴ “Revela a DL como uma forma de instrumentalismo efervescente que oferece um brilho discursivo a um conjunto de práticas quase imutáveis em escolas diretamente ligadas a um setor rigorosamente controlado e regulado no qual seus profissionais consideram muito difícil de resistir” (HALL, GUNTER, BRAGG, 2013; p. 483, tradução nossa).

patrimonialista e autocrático do Estado brasileiro que a burocracia não conseguira (FAORO, 1964; BRESSER-PEREIRA, 1998, 1999). Soma-se a isso o esgotamento do regime autoritário no país e, conseqüentemente, o modelo econômico por ele adotado.

A ascensão de um governo neoliberal na década de 1990 acabou por criar o terreno institucional para as reformas gerencialistas no Brasil, que se materializaram por intermédio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), comandado pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Traduzidas no Plano Diretor do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), a Reforma Gerencial brasileira não se diferiu do contexto internacional de reordenamento do Estado e foi erguida sobre o argumento da racionalidade técnica e pela capacidade de atribuir maior eficiência ao setor público. Atacar a ineficiência burocrática, dado os excessos de procedimentos e controles processuais, e elevar a responsabilização dos agentes públicos perante o sistema político e a sociedade estava no centro da proposta.

Para Bresser-Pereira (1999), a Constituição Federal de 1988 ao contrário do que se pretendeu, acabou por reforçar o sistema de privilégios e clientelismo¹⁵ que perdurou e ganhou forças no governo militar. Segundo o autor, isso se derivou de acordos traçados no processo constituinte que mantiveram uma estrutura de privilégios da “velha direita elitista” e que resguardou vantagens a uma “esquerda corporativista” representada pelos sindicatos. Dessa forma, a NGP instalou-se sob forte crítica ao funcionalismo público com grande respaldo da opinião pública. Pouco eficiente e comprometido com os objetivos, de acordo com Bresser-Pereira, a burocracia profissional foi orientada em direção a uma “profissionalização” que passava, dentre outros aspectos, pelo maior controle das carreiras, a partir de critérios técnicos e meritocráticos, e à abertura a consultorias especializadas e à iniciativa privada. Na educação, a introdução destes mecanismos transformou de maneira significativa a gestão e a organização escolar com profundo reflexo sobre as condições de trabalho, a carreira e a remuneração docente (GESTRADO, 2010; 2017). Em alguns estados e municípios, este controle tem se traduzido em medidas de flexibilização da legislação trabalhista, dando maior liberdade à contratação temporária dos professores e permitindo maior diversificação salarial (OLIVEIRA, DUARTE. CLEMENTINO, 2017).

¹⁵ De acordo com Carvalho (2011, p. 338), o “clientelismo” deriva-se daquilo que outrora foi denominado de “coronelismo urbano”, isto é, a formação de clientelas com o uso de recursos públicos. Segundo o autor, o clientelismo é uma prática universal presente em distintas formas de exercício do poder, inclusive nas democracias, estando hoje totalmente baseado em recursos públicos. O Estado representa, aí, o papel de Patrão e o eleitor, o de cliente.

Embora modelos de mercados ou quase-mercados na oferta de serviços públicos estivessem presentes nas reformas da década de 1990, sobretudo com o estabelecimento de parcerias com o setor privado para a oferta de serviços públicos não-exclusivos do Estado, a NGP, em especial no campo educativo no Brasil, tendeu a sobrevalorizar os mecanismos de contratualização e controle por desempenho com unidades autônomas locais característicos da gestão por resultados. Essas reformas, conforme indica Bresser-Pereira (1996), buscaram, de uma só vez, fortalecer administração pública direta, o núcleo estratégico do Estado, e flexibilizar a administração pública por meio de contratualização dos agentes locais. Neste sentido, reforça-se a necessidade de descentralização administrativa e autonomia destes agentes, ao passo que acera o papel central do Estado através de mecanismos burocráticos de gestão estabelecidos em contratos que pressupõem maior controle sobre os resultados prefixados pela administração central e o incremento da responsabilização das agências autônomas.

A descentralização nas políticas educacionais no país, conquanto sua concepção se afigure na legislação educacional já na década de 1960, apresenta-se como elemento norteador e ganha força na NGP, se configurando, principalmente, a partir dos processos de municipalização. Ao mesmo tempo em que as escolas passaram a ter maior autonomia por meio da gestão democrática, vieram a conviver com estratégias e ferramentas de controle e regulação por meio do estabelecimento de metas e objetivos contratualizados de forma direta com a administração central, cujos resultados foram vinculados ao desempenho acadêmico dos alunos nas avaliações externas.¹⁶ O Estado passa, então, a se configurar como um “órgão avaliador”, estabelecendo acordos que têm como objetivo elevar o grau de comprometimento dos docentes com as metas estipuladas pelo poder executivo por meio das avaliações padronizadas.

O uso de avaliações em larga escala nas políticas de gestão educacional se ampliou e se diversificou nos níveis subnacionais no país ao longo dos últimos 15 anos. O desenvolvimento e a sofisticação desses instrumentos nos estados e municípios derivam de um modelo de gestão que incorpora tais resultados como forma de controle da qualidade da oferta educativa, sendo empregados de formas diversas que variam, conforme demonstram

¹⁶ No Brasil, destacam-se tanto os testes realizados em nível federal a partir Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb/Prova Brasil), responsável pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), quanto as avaliações realizadas em nível local (estadual e/ou municipal). Como membro participante da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o país também participa do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).

Brooke e Cunha (2011), desde a criação de indicadores estaduais de desenvolvimento educacional à avaliação de desempenho individual dos executivos escolares, regulados comumente por instrumentos de contratualização em torno desses resultados. Ao lado dos mecanismos de contratualização, executivos estaduais e municipais adotam sistemas de bonificação financeira às escolas e aos seus profissionais como forma de *accountability*, como ocorrido em estados como Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo, Espírito Santo e Ceará.

Este crescimento das políticas de *accountability* associadas a um modelo de gestão por resultados nas unidades subnacionais, conforme assinalado pelos autores, não tem se dado por acaso e, em muito está atrelado às experiências de governança no nível federal que o país teve nas duas últimas décadas com distintas orientações ideológicas. Neste período, o Brasil experimentou dois modelos de governança que, apesar de apresentarem pontos de contato, distinguiram-se de sobremodo, sobretudo, na condução das políticas sociais.

1.7.1 - A tradução da NGP nos níveis subnacionais no Brasil

Embora o governo FHC tenha se caracterizado por implementar políticas neoliberais no âmbito federal em consonância com a conjuntura internacional do período, Bresser-Pereira (1999), na condição de ministro deste governo, procura justificar as reformas gerencialistas negando esses vínculos. Afirma o autor que, diferentemente da proposta neoliberal de enfraquecimento do Estado, a Reforma Gerencial se propunha a dar centralidade à ação estatal, fazendo-o desempenhar

seu papel clássico de proteção dos direitos humanos, defesa dos interesses da nação e garantia dos fundamentos macroeconômicos, assim como seu papel moderno de promoção da competitividade internacional do país e de proteção dos direitos sociais e dos direitos republicanos (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 16).

Contudo, do ponto de vista conceitual, observa-se que as afirmações do autor apresentam-se, antes, de modo retórico, condizente com sua posição de ministro e proponente do projeto de reforma que levou a cabo. As reformas gerencialistas do governo FHC, ao contrário do que afirma Bresser-Pereira, em muito estiveram vinculadas ao programa alinhado no Consenso de Washington. Liberação do mercado e do sistema financeiro, com ênfase em uma política de recuo do Estado em setores tradicionalmente de oferta pública (via privatização), dentre outros aspectos, conforme afirma Chomsky (2002), constituem o conjunto de princípios amplamente difundidos pelas agências multilaterais e que ganhou respaldo nos governos latino-americanos ao longo da década de 1990.

A condução das políticas sociais no governo FHC refutam notoriamente as afirmações de Bresser-Pereira, indicando como o papel do Estado na promoção de determinados serviços sociais se deslocou de protagonista à condição de regulador da oferta privada de serviços quando não os prestava de forma limitada/restritiva. A “segunda geração de privatização dos serviços sociais”, de acordo com Cohn (1999, p. 193), não se limitou à compra de serviços produzidos no setor privado, como também, transplantou para o interior do setor público critérios e práticas de seletividade peculiares do mercado. Isso se deriva, segundo a autora, de uma forte submissão da política social à política econômica, primazia do Estado, que, somada a inúmeros diagnósticos e avaliações de programas e políticas sociais, atribuiu-se certa ineficiência ao Estado no tocante ao alcance de suas ações – não expressas como direito universal e, portanto, irrestrito aos cidadãos, mas sim, limitadas aos grupos mais vulneráveis (focalização). Sob o argumento da eficiência, buscam-se, desse modo, formas de atenuar a responsabilidade do Estado, recuando seu papel de provedor para regulador por meio do estabelecimento de parcerias, como aquelas firmadas com as Organizações Sociais (OS).

As políticas sociais ficam aí determinadas tão somente pela capacidade econômica do Estado, ofertando um serviço em nível básico a uma parcela da população, enquanto à outra é reservada a oferta privada. A guisa de ilustração, Augusto e Costa (1999), afirmam que, no que tange às políticas de atenção à saúde, ao contrário da tendência observada desde a década de 1970, quando o Estado deteve o quase monopólio das atividades do setor, o que se observou no governo FHC foi, em termos relativos, a retirada progressiva das agências públicas de um espaço tradicionalmente reconhecido de sua responsabilidade. Segundo os autores, uma pesquisa domiciliar realizada na Região Metropolitana de São Paulo em 1998 revelou que 45% da população aí residente estava coberta por alguma modalidade de assistência privada à saúde.

Draibe (2003), embora não identifique um recuo do Estado no âmbito geral da política social, mas sim, a adoção de ações que visavam seu aperfeiçoamento na aplicação dessas políticas, no tocante àquelas vinculadas ao sistema da previdência social e à legislação trabalhista, admite que foram incorporados mecanismos de mercado nas mudanças estabelecidas pela reforma gerencial. Na previdência, reconhece tais mecanismos na introdução do princípio de contribuição definido segundo a expectativa de ganho futuro, em substituição ao princípio de benefício definido. No caso das alterações na legislação trabalhista, a questão se tornou mais sensível, uma vez que, na falta de uma política efetiva,

capaz de modernizar e democratizar as relações de trabalho, reduziu-se a medidas pontuais que, associadas a um precário quadro do mercado de trabalho, acabou por revelar aspectos restritivos de direitos e absolutamente inócuos em termos de competitividade ou do crescimento do emprego.

Não obstante, o distanciamento da reforma gerencialista do espectro ideológico neoliberal apresentado por Bresser-Pereira acaba por não se mostrar totalmente paradoxal, evidenciando uma característica da NGP que a recontextualiza e “a faz aceita” em distintos cenários. Isto porque, conforme ressaltado por Verger e Normand (2015) e Maroy et. al (2015), a NGP não se propõe monolítica e caracteriza-se por conjugar propriedades, mecanismos e ferramentas de diferentes formas administrativas e associá-las à sua concepção gerencialista. Desenvolve-se por sedimentação, integrando-se de maneira mais ou menos parcial às lógicas de ação das administrações públicas, sem alterá-las profundamente.

Tanto é fato que, embora tenham surgido e se firmado em governos de orientação neoliberal, as políticas estruturantes da NGP, sobretudo na educação, foram reproduzidas e também tiveram espaços em governos de bases “trabalhista” ou popular. Na Inglaterra, a despeito das reformas gerencialistas estarem fortemente vinculadas ao governo Thatcher, a gestão do *New Labour* caracterizou-se, conforme salientam Hall, Gunter e Bragg (2013), pela continuidade ou mesmo o fortalecimento das políticas gerencialistas que varreram o país na década anterior. Segundo os autores, após a ascensão do *New Labour* em maio de 1997, seguiu-se uma nova onda de “centralização educacional” combinada com uma série de estratégias e iniciativas de responsabilização das escolas por vários aspectos de seu desempenho, com vistas a elevar os padrões educacionais como parte de uma reforma mais ampla do Estado.

No Brasil, após uma década de reformas neoliberais, os anos 2000 ficaram marcados pelo rompimento com tal perspectiva a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal em 2003, na figura de Luiz Inácio Lula da Silva, e que se seguiu por outros 13 anos, tendo a Presidenta Dilma Rousseff à frente da gestão no último ciclo. Embora não tenha conseguido avançar com a mesma força no que diz respeito à desigualdade social,¹⁷ observou-se neste período um forte protagonismo do Estado frente às políticas sociais, em especial àquelas de enfrentamento da pobreza, cujos reflexos trouxeram

¹⁷ Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre 2003 e 2014 o Brasil pouco avançou no quesito distribuição de renda. O Índice de Gini do período variou de 0,583 a 0,518, registrando uma queda de 11%, ainda longe do ideal (o Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição de renda domiciliar per capita, no qual 0 indica baixo grau de desigualdade e 1 quando a desigualdade é máxima).

mudanças substanciais no país. Destaca-se, nesse aspecto, o Programa Bolsa Família (PBF),¹⁸ o qual beneficiou mais de 14 milhões de famílias entre 2004 e 2014 com impacto direto sobre o quadro de pobreza e extrema pobreza no país. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea)¹⁹ revelam que, entre 2003 e 2014 o Brasil reduziu em 58% o número de indivíduos vivendo abaixo da linha de pobreza.²⁰

Contudo, as contradições e disputas internas no governo do PT no Brasil acabaram por revelar um paradoxo fundamental na gestão das políticas sociais (no nosso caso, mais especificamente no setor educativo) inseridos no contexto da NGP. As políticas educacionais neste período caracterizaram-se de forma pendular e ambígua, conjugando ações e programas de inclusão social que responderam de maneira positiva aos indicadores de acesso educacional a populações historicamente alijadas do sistema educativo, ao mesmo tempo em que se reforçou o sistema de avaliação iniciado na gestão anterior e procurou responder as demandas dos setores privados empresariais (OLIVEIRA, 2015). Programas como o Bolsa Família e o Programa Mais Educação desenvolveram-se em consonância com a ampliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), criado em 1995, instituindo, por exemplo, os exames padronizados de forma periódica (como a Prova Brasil, criada em 2005) e o estabelecimento de indicadores educacionais (como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, criado em 2007); e com uma grande interlocução com o setor empresarial na oferta de formação técnica e superior, como por exemplo, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do Programa Universidade para Todos (ProUni).

A NGP e os modelos de gestão empresarial nas escolas têm sido justificados pela busca pela melhoria dos resultados educacionais, como meio de reduzir a desigualdade e promover a justiça social. Na educação, isso se expressou na adoção de um modo de controle da qualidade da oferta educativa pautado pelas avaliações em larga escala que, longe de produzir uma equidade, promovem maior desigualdade se não levados em conta outros contextos que adentram a escola. Oliveira (2017) destaca que, embora se registre uma

¹⁸ O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei Federal n.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004, no segundo ano de mandato do Presidente Lula.

¹⁹ Dados extraídos do Ipeadata (www.ipeadata.gov.br). Em 2003 registra-se 61.814.129 de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Em 2014 o número registrado foi de 25.888.565 pessoas.

²⁰ De acordo com o Ipea, a “linha de pobreza” é considerada a partir da estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

ampliação do acesso às crianças e aos jovens às escolas, as reformas educativas no Brasil ao longo da década de 1990 e que se seguiram nos anos 2000 não acompanharam, de fato, uma elevação dos níveis educacionais conforme proposto pela reforma gerencial.

A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal nos anos 2000, e sua permanência ao longo dessa década, em muito determinou a gestão pública de estados e municípios no período. Apesar do fracasso apresentado em setores como a educação, as propostas cunhadas à luz dos modelos gerenciais de administração neste período seguiram para as esferas subnacionais, sobretudo, devido à migração dos técnicos do alto escalão do governo FHC para os estados e municípios diante a derrota do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e seus aliados no pleito presidencial de 2002 (TRIPODI, SOUSA, 2016).

Minas Gerais e Pernambuco são estados que se destacaram no âmbito nacional nos últimos 15 anos com reformas da administração pública bem próximas (quando não idênticas) àquelas encaminhadas no governo FHC. Ao longo destes anos, ambos os estados vieram pautando suas políticas educacionais na lógica gerencialista de gestão, estabelecendo acordos que têm como objetivo elevar o grau de comprometimento dos docentes com as metas estipuladas pelo poder executivo (AUGUSTO, 2010; AUGUSTO E SARAIVA, 2012; DUARTE, 2013).

Em Minas Gerais, as reformas engendradas no primeiro mandato de Aécio Neves (2003-2006) estiveram sob comando do ex-secretário executivo do Ministério do Trabalho do governo FHC, Antônio Anastasia, o qual, posteriormente, assume o executivo estadual e acaba por implementar as medidas reformistas iniciadas por ele. Conforme veremos adiante, a atuação de Antônio Anastasia trouxe a Minas Gerais a tônica das reformas propostas pelo Mare na década de 1990, centradas no recuo do Estado enquanto promotor da oferta de serviços públicos, à condição de regulador dessa oferta, mais voltado à coordenação e indução de projetos e à institucionalização de parcerias com o setor privado.

Ainda nos anos 2000, o modelo mineiro de reformas se estende a outros territórios, como Pernambuco. O governo pernambucano comandado por José Mendonça Filho (vice-governador de Jarbas Vasconcelos entre 2003 e 2007 que assume o executivo estadual em 2006 diante do afastamento deste último para disputa do Senado Federal), do Partido da Frente Liberal (PFL),²¹ cria o terreno institucional que deságua nas reformas

²¹ Fundado em 1985 como Partido da Frente Liberal, o PFL assume nova denominação em 2007, passando a ser nominado de Democratas (DEM) desde então.

gerencialistas implementadas posteriormente por Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) (DUARTE, 2013). Mendonça Filho, embora não tenha assumido cargos do alto escalão no governo FHC, participou intensamente da base governista no período, comandando importantes comissões, como a Comissão Especial de Reforma Política e Eleitoral. É dele, por exemplo, a Proposta de Emenda Constitucional n. 4, de 1997 que, aprovada em 4 de junho do mesmo ano, instituiu a reeleição para os cargos executivos da administração pública federal, estadual e municipal no país, tornando possível a continuidade do governo FHC por mais um mandato.

Conforme afirmam Moller e Skedsmo (2015), analisando o caso norueguês, e Oliveira (2017) o caso brasileiro, a racionalidade da NGP tem sido incorporada pelos diferentes atores nas políticas educacionais nos variados espaços de gestão da educação, passando por governos, sindicatos e outras instituições intermediárias até alcançar o chão da escola, valendo-se de teorias que justificam e legitimam práticas que podem produzir efeitos contrários aos esperados a ela.

No próximo capítulo, debruçaremos sobre os modelos de gestão escolar admitidos nos dois estados nos contextos de reformas e que desaguarão nas gestões de Fernando Pimentel (PT) e Paulo Câmara (PSB) em Minas Gerais e Pernambuco, respectivamente. O intuito é observar como essa racionalidade tem sido assimilada e orientado a ação nesses diferentes níveis, isto é, como tem se traduzido na dimensão da política, com a introdução do modelo gerencial e seus mecanismos de gestão; e, mais adiante, no plano dos atores e suas práticas, no tocante ao trabalho do diretor escolar.

CAPÍTULO 2 – A TRADUÇÃO DA NGP NO NÍVEL DA POLÍTICA INSTITUCIONAL: A GESTÃO POR RESULTADOS EM MINAS GERAIS E PERNAMBUCO.

Como visto no capítulo anterior, a NGP se desenvolveu em torno de uma série de princípios e características que, embora guarde especificidades nos níveis locais, congrega em seu escopo aspectos e dispositivos comuns por onde tenha se estabelecido. Descentralização política e administrativa das unidades e serviços sociais; fragmentação das burocracias com a consequente abertura dos serviços de oferta tradicionalmente pública à iniciativa privada; dissociação das funções de execução e controle, associada a uma estrutura administrativa erigida sobre poucos níveis hierárquicos; controle sobre os resultados e responsabilização das unidades autônomas; e práticas profissionais padronizadas (DEMAZIÈRE, LESSARD, MORISSETE, 2013), conforme visto, compõem a idiosincrasia deste modelo que, no Brasil, ganha terreno na década de 1990, sobretudo nas reformas empreendidas no governo FHC e materializadas na ação estatal por meio de uma série de políticas e programas institucionais produzidos ou impulsionados pelo Mare.

Medidas como a própria criação do Mare (Medida Provisória n. 813, de 1º de janeiro de 1995), responsável, dentre outras coisas, pela “política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, no âmbito da Administração Federal” e “modernização da gestão e promoção da qualidade no Setor Público”; o Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Emenda Constitucional n. 9, de 9 de novembro de 1995, o qual abriu à parceria público-privada atividades de monopólio da União, como a exploração do petróleo, por exemplo; e a criação e organização de um Sistema de Controle Interno e de Planejamento, estabelecido pela Medida Provisória (MP) n. 1.308, de 9 de fevereiro de 1996, cujas atribuições relacionavam-se às atividades de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão (abertas, inclusive, aos serviços de consultoria e auditoria externos), compõem o marco da NGP no âmbito federal que abrange todos os setores de domínio público estatal.

Na educação, os princípios da NGP no Brasil se traduzem, especialmente, nos processos de descentralização, conjugados com a criação e o aprimoramento dos sistemas de avaliação educacional. Menos burocracia estatal na educação e mais flexibilidade local, associados a um sistema de responsabilização erguido sobre o eixo da avaliação, cria um cenário muito semelhante àquele estabelecido na iniciativa privada, no qual “objetivos

próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor” (ZIBAS, 1997, p. 67).

A ideia de descentralização educacional no Brasil não se distanciou dos preceitos deste mecanismo direcionados a toda América Latina no conjunto de reformas do setor, que se deram ao longo dos anos 1990. Contudo, o país resguarda uma peculiaridade que tomou tal processo de forma branda, se apresentando e se legitimando na política institucional sem maiores “dificuldades”. O conceito de descentralização já se apresentava na legislação educacional do país desde a década de 1960, como visto no capítulo anterior, por isso, Souza (2003) entende que o modelo de gestão educacional descentralizado não se constitui como novidade nas reformas dos anos finais do século XX, embora ganhe força aí. Segundo o autor, a particularidade do Brasil no que tange aos processos de descentralização educacional reside no fato do país praticamente não ter experimentado formas efetivamente centralizadoras da gestão da educação elementar. O Ato Imperial de 1834, descreve o autor, já transferia às províncias a responsabilidade dessa educação, inaugurando uma cultura não centralizadora da gestão educacional que se perpetuou na República.

Para Souza (2003), faltava à tradição não centralizadora da gestão educacional a implementação de um último passo no processo de transferência de competências: a responsabilização das unidades escolares, a qual ganha força e amplitude no contexto da NGP por meio, principalmente, dos processos de contratualização dos agentes locais e desenvolvimento de um sistema de avaliação capaz de criar o cenário de *accountability*.

A Constituição Federal de 1988 instituiu os princípios da descentralização e municipalização na gestão e implementação das políticas sociais no país. No que tange à educação, seu artigo 211 estabelece o regime de colaboração na organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, constituindo autarquias independentes. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 8, parágrafo 2, determina tal independência atribuindo liberdade de organização aos entes federados.

Na outra ponta, a Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, abre o precedente para aquilo que Souza (2003) caracterizou como “último passo no processo de transferência de competências”, instituindo regimes de colaboração e contratualização entre

unidades autônomas e poder público.²² Em seu artigo 37, parágrafo 8, a lei estipula que os contratos estabelecidos entre os administradores dessas unidades e o poder público tenham como objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo a estes determinar, ainda,

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal (BRASIL, 1998).

A avaliação das escolas e das redes de ensino é uma característica presente no conjunto de reformas educacionais impulsionadas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ainda na década de 1980, em escala internacional.²³ No Brasil, esteve atrelada inicialmente à necessidade de desenvolvimento de um sistema avaliativo para se medir o impacto do Projeto Nordeste,²⁴ segmento educação, no âmbito do VI Acordo MEC/BIRD (BONAMINO; FRANCO, 1999).

Segundo Bonamino e Franco (1999), os objetivos e papéis desempenhados pela avaliação no contexto de diversas reformas educacionais têm ganhado diferentes formas, desde modelos balizados pela incorporação de mecanismos de mercado no setor, como na Inglaterra e Chile, a formas que buscam o monitoramento de metas e prioridades, como nos Estados Unidos e, como veremos mais adiante, em Minas Gerais. Os autores identificam que o sistema de avaliação educacional no Brasil, de maneira geral, experimentou ao longo da sua primeira década de existência quatro ciclos de reformas que se apresentaram de maneiras muito distintas, em especial as que seguiram a partir do terceiro momento.

²² Vale ressaltar que o regime de contratualização estabelecido no governo FHC inova ao estender este tipo de dispositivo a todas organizações públicas de administração direta e indireta, haja visto que o Decreto n. 137, de 27 de maio de 1991, já disciplinava os contratos de gestão estatuidos entre o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE) e as empresas sob autarquia do Estado, no âmbito do Programa de Gestão das Empresas Estatais (PGE).

²³ No bojo das políticas neoliberais que adentraram o mundo ocidental nas décadas finais do século XX destaca-se a disseminação dos estudos internacionais com o propósito de estabelecer comparações entre estudantes e sistemas de ensino dos países sob um mesmo parâmetro, como o PISA, coordenado pela OCDE.

²⁴ Oriundo do 2º e do 3º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), vigentes entre os anos 1975 – 1979 e 1980 – 1985, respectivamente, o Projeto Nordeste insere-se no escopo de iniciativas do Banco Mundial que tinham como objetivo o desenvolvimento dos nove estados da região. Esse projeto, elaborado no contexto da redemocratização política no Brasil, em meados dos anos 1980, inicialmente tinha com foco na população rural, mas foi ampliado para os outros segmentos sociais. No âmbito da educação, o Projeto Nordeste ganhou forma por meio do documento *Projeto Nordeste: programa de educação para o meio rural; princípios e diretrizes*, publicado no ano de 1984, e que apresentava como objetivos do Programa: universalização da educação básica; melhoria de sua qualidade; valorização do corpo docente; e implementação de uma gestão democrática. No final da década de 1990, o Projeto Nordeste foi finalizado e substituído pelo Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola).

Inseridos em um contexto em que se reclamava a gestão democrática das escolas, os dois primeiros ciclos deste processo (entre 1990 e 1993) estiveram alinhavados a este modelo de gestão, apresentando um processo mais descentralizado e participativo, pautado na regulação burocrático-profissional,²⁵ “[...] que enfatizava os aspectos processuais ligados ao desenvolvimento de uma cultura de avaliação no interior do sistema educacional” (BONAMINO; FRANCO, 1999, p. 111). O Saeb é, então, constituído em 1990 com o objetivo de criar subsídios para formulação e implementação de políticas educacionais. Contudo, conforme aponta Horta Neto (2007), é em 1993, com o lançamento do Plano Decenal de Educação no governo de Itamar Franco, que o Saeb se encaminha com a finalidade de medir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de 1º grau, gerando informações para a avaliação e revisão das políticas de qualificação da educação básica. Segundo o autor, o Plano destaca, ainda, que o Saeb tinha por objetivo a disseminação de núcleos de estudos de avaliação em universidades e centros de pesquisa no país, formação e capacitação de recursos humanos no campo e a produção de pesquisas para, juntamente com o sistema avaliativo, subsidiar as políticas educacionais.

No cerne da proposta, estava, portanto, a ideia de desenvolver e aprofundar a capacidade avaliativa das unidades gestoras do sistema educacional e o apoio a políticas e ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação nesses sistemas de ensino. Segundo Pestana (1992), a proposta inicial era fomentar o tema da avaliação nas unidades subnacionais, se valendo dos resultados de seus levantamentos e estudos para a reflexão sobre a questão da qualidade dos resultados e sobre a atuação das administrações estaduais e municipais de educação.

Em seu primeiro ciclo, em 1990 e 1993, o Saeb avaliou, de modo amostral, alunos de escolas que ofertavam a 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do Ensino Fundamental da rede pública de ensino localizadas nas zonas urbanas. Os alunos foram avaliados em Língua Portuguesa, Matemática, Ciências e Redação, sendo esta última aplicada apenas aos estudantes da 5ª e 7ª séries.²⁶

As políticas sociais no governo FHC, conforme visto, tiveram como principal característica um intenso processo de privatização dos serviços de oferta tradicionalmente pública, conjugado à política de descentralização administrativa e financeira. O princípio da

²⁵ Para distinção dos modelos de regulação ver Maroy (2011).

²⁶ <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico-do-saeb>. Acesso em 13 de dez. de 2018.

gestão democrática traduzido na Constituição Federal de 1988 e na LDB-1996 atesta o caráter descentralizador assumido pelo Estado na condução da política educacional, concedendo relativa autonomia administrativa, financeira e pedagógica às escolas, com a conseqüente transferência de responsabilidades para o nível local e grande relevância à gestão escolar. Contudo, conforme ressalta Oliveira (2000), este processo apresenta um duplo viés: enquanto a gestão e o financiamento constituem objeto de gestão em nível local, a avaliação e o controle do sistema adquirem caráter centralizado.

A MP n. 886, de 30 de janeiro de 1995, sinaliza a tônica dos objetivos centrados na avaliação educacional, que ganha campo a partir do seu terceiro ciclo de desenvolvimento com a criação da Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional, vinculada ao Ministério da Educação e do Desporto, que, em 1996, por meio do Decreto n. 1.917, de 27 de maio deste ano, dá lugar à Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE). Para Horta Neto (2007), a criação e reformulação de uma secretaria dentro do MEC voltada para condução do sistema avaliativo se deu em resposta à LDB-1996 que, de forma inédita na legislação educacional do país, refere-se à coleta de informações e à avaliação com o objetivo de atuar sobre a qualidade do ensino. No ano seguinte, o Decreto n. 2.147, de 14 de fevereiro de 1997, revoga a legislação que criou a SEDIAE e transfere a competência da avaliação educacional ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Em 1995, o Saeb adota uma nova metodologia de construção do teste e análise dos resultados com o objetivo de tornar os resultados comparáveis ao longo do tempo. Além disso, o exame passa a ser aplicado, ainda de forma amostral, aos alunos da 4^a e 8^a séries do Ensino Fundamental (correspondendo ao 5^o e 9^o ano desta etapa atualmente)²⁷ e 3^o ano do Ensino Médio de escolas públicas e particulares localizadas na zona urbana. Para Bonamino e Franco (1999), a partir daí a prática da avaliação educacional rompe com um modelo descentralizado e participativo, e passa a se caracterizar pela ênfase na produção de resultados que possam orientar a monitoração da situação educacional brasileira e subsidiar os formuladores de políticas públicas.

A produção e disseminação de sistemas avaliativos e o uso dos dados das avaliações em larga escala no monitoramento do nível de desempenho dos estudantes e instituições de ensino, bem como na condução da política educacional a nível nacional,

²⁷ A Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com entrada a partir dos 6 anos de idade.

apresentam-se com grande destaque nas metas e objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, instituído pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O PNE 2001-2010 atribui à União a obrigatoriedade de instituição do Sistema Nacional de Avaliação e o estabelecimento dos mecanismos de controle e avaliação das metas do Plano. Os resultados do Saeb passam, então, a compor o quadro de instrumentos de monitoramento da qualidade educativa no país, atrelando-se às metas a serem alcançadas no PNE, como disposto para o Ensino Médio:

Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados (BRASIL, 2001, p. 59).

A partir de 2001 o Saeb passou a avaliar apenas os conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática.

Uma das principais características da NGP, conforme visto anteriormente, é sua “capacidade” de transitar, “ser aceita” e se fazer aceita em distintos contextos, ainda que se apresentem de forma paradoxal no que tange a aspectos políticos ou ideológicos. A gestão centrada nos mecanismos gerencialistas adotados nos governos democrático-populares representados pelo PT no Brasil, retomando os argumentos apresentados no primeiro capítulo dessa tese, atestam tal característica e se materializam, por exemplo, na difusão e centralização das políticas de avaliação ao longo dos mandatos do partido, em especial, do presidente Lula (2003-2010).

Em 2005, o sistema se complexifica e, além do exame amostral constituído pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), incorpora a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como “Prova Brasil”. A Anresc/Prova Brasil passou a avaliar de forma censitária as escolas que atendessem a critérios de quantidade mínima de estudantes nas séries avaliadas,²⁸ permitindo gerar resultados por escola. A metodologia utilizada seguiu similar àquela aplicada à Aneb, com testes de Língua Portuguesa e Matemática.

Em 2007, a Prova Brasil passa a ser aplicada em conjunto com a Aneb, sendo incorporadas as escolas rurais que ofertavam os anos iniciais do Ensino Fundamental com, no mínimo, 20 alunos matriculados na última série/ano desta etapa (4ª série/5ºano). Além disso,

²⁸ De acordo com a Portaria INEP n. 69, de 4 de maio de 2005, a Prova Brasil avaliou os estudantes de escolas localizadas nas zonas urbanas que possuíssem, no ano da avaliação, pelo menos 30 alunos matriculados em cada uma das séries avaliadas.

passa a utilizar a mesma metodologia e instrumentos empregados na avaliação amostral. Soma-se ao cenário de institucionalização das avaliações em larga escala no escopo das políticas educacionais do período, a criação, no mesmo ano, do Ideb, atrelado, a partir de então, às metas de desenvolvimento da qualidade educacional estabelecidas nos programas do governo federal e nos subníveis nacionais.

Lançado em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) reuniu uma agenda com mais de 40 programas com a finalidade de alcançar uma organicidade no sistema nacional de educação e, como consequência, garantir o direito à educação no país e promover a melhoria da qualidade do serviço educacional (HADDAD, 2008). Conforme destaca Saviani (2007), o PDE foi recebido com generoso apoio da opinião pública e amplamente divulgado na imprensa. Segundo o autor,

O aspecto que teria sido o principal responsável pela repercussão positiva refere-se à questão da qualidade do ensino: o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país (SAVIANI, 2007, p. 1232).

Considerado o carro-chefe do PDE (SAVIANI, 2007), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, compõe o temário de programas e projetos do Plano com a proposta de implementação de ações de assistência técnica e financeira por parte da União em regime de colaboração com os entes federados e ampla participação da sociedade em torno de 28 diretrizes com vistas à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Contrariando a crítica que se faz presente na base ideológica que compõe os governos democrático-populares no que tange ao debate sobre a qualidade educacional, – a qual, dentre outros aspectos, considera de extrema relevância a avaliação não apenas dos resultados mensuráveis, mas sim, de todo o processo de aprendizagem e das variáveis que o compõem (como as condições de trabalho e formação dos professores, infraestrutura e violência nas escolas, por exemplo) – o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação designa o Ideb como instrumento de monitoração da qualidade educativa, servindo de referência para as metas estabelecidas no Plano de Metas até 2022.²⁹

²⁹ No âmbito de PDE, foi fixado um Ideb médio igual a 6,00 à ser alcançado pelo país até 2022, ano em que se comemora o bicentenário da independência do Brasil. A meta é baseada na média dos resultados obtidos pelos 20 melhores países desenvolvidos da OCDE quando aplicados os parâmetros do Ideb em seus resultados educacionais. (HADDAD, 2008; OLIVEIRA, 2009)

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único: O Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Conjugado aos mecanismos de contratualização impulsionados a partir daí, o sistema de avaliação irá compor um significativo marco da NGP no país, centrado na gestão por resultados que ganha força, principalmente, nas unidades subnacionais ao longo dos anos 2000. Minas Gerais e Pernambuco constituem dois exemplos de estados que “herdaram” a cultura gerencial da União e, ainda que seus sistemas avaliativos tenham suas primeiras experiências no início da década de 1990, a vinculação a um modelo de contratualização e gestão por resultados ganha força e se estabelece na primeira década do século XXI.

Seguindo a asserção apresentada no capítulo anterior, a proposta deste capítulo se constitui em demonstrar como os preceitos da NGP se materializaram na ação do Estado na forma da política institucional, partindo da estrutura nacional que ganhou estados e municípios ao longo dos últimos anos. Foco da nossa investigação, Minas Gerais e Pernambuco são estados que traduziram de forma fiel os princípios gerencialistas preconizados pelo Mare nas reformas empreendidas nos governos de Aécio Neves e Antônio Anastasia, no caso mineiro, e Eduardo Campos, sucedido por Paulo Câmara, em Pernambuco. Além dessa introdução, que buscou resgatar como o modelo de gestão por resultados centrado nos mecanismos de contratualização e avaliação encontrou o terreno institucional no âmbito nacional, apresentaremos em sequência como estes princípios estiveram presentes nas mais recentes reformas educacionais em Minas Gerais e Pernambuco.

2.1 – A construção da política gerencial em Minas Gerais

Localizado na região sudeste do Brasil, Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do país, com uma população de 19.597.330 habitantes registrada no Censo Populacional de 2010 e, em 2017, estimada em 21.119.536 habitantes (IBGE, 2010). Assim como a população residente, o estado guarda a segunda colocação no que se refere ao tamanho do sistema de ensino, totalizando 4.624.409 matrículas na educação básica (INEP, 2018) distribuídas nas redes estadual, federal e nas 853 redes municipais de ensino, além daquelas que se encontram no setor privado. Consequentemente, também registra um

contingente de docentes e uma malha de unidades escolares que fica atrás apenas do estado de São Paulo, com 227.818 professores atuando em 16.346 estabelecimentos de ensino públicos e privados (INEP, 2018).

No que tange à educação básica pública, o estado segue a dinâmica do país, concentrando cerca de 85% das matrículas neste setor (no Brasil, registra-se que 82% da oferta da educação básica está na escola pública), onde pouco mais da metade (53%) está alocada na rede estadual de ensino. A rede que mais concentra o número de matrículas também é aquela que mais emprega professores neste nível de ensino. De acordo com o Censo Escolar (INEP, 2018), 78% dos docentes que atuam na educação básica em Minas Gerais estão alocados nos quadros da administração pública, sendo que, destes, 55% têm contratos diretamente com a rede estadual de ensino de Minas Gerais.

Por outro lado, no que se refere ao quantitativo de estabelecimentos de ensino, observamos que, apesar de concentrar maior número de estudantes e professores, estes distribuem-se em um número menor de escolas sob autarquia do estado em comparação às redes municipais de ensino. Apenas 29% dos estabelecimentos públicos de ensino em Minas Gerais encontram-se sob jurisdição do governo estadual. Tal fato, pode nos indicar fortemente aspectos sobre o porte e alcance de atendimento destes estabelecimentos, uma vez que, apesar do baixo percentual de escolas alocadas nessa rede, concentram o maior número de estudantes, docentes e, ainda, boa parte do número de turmas (43% das turmas na rede pública de ensino no estado estão alocadas nessas escolas). O porte das escolas, bem como sua amplitude de atendimento, são variáveis relevantes ao analisarmos o trabalho do diretor escolar nesse contexto.

O escritor João Guimarães Rosa já dizia, ao descrever as formações naturais do estado, o epíteto de seus municípios e a sua história, que: “Minas Gerais é muitas. São, pelo menos, várias Minas. [...] Saberei que é muito Brasil, em ponto de dentro, Brasil conteúdo, a raiz do assunto”. Neste texto, publicado originalmente em 1957, Guimarães Rosa revela a diversidade e complexidade que habitam as Minas Gerais e que se expressam em seus 853 municípios. Nessa multiplicidade, o estado acaba por congrega características marcantes dos diversos territórios brasileiros e espelha, no menor nível, a realidade de todo país.

Na educação não é diferente. Assim como as características geográficas e culturais, o estado também congrega as qualidades e os problemas expressos nas mais de 5.500 redes públicas de ensino do país. Destaca-se, também, por reproduzir, ou mesmo produzir de modo prógono, as políticas e práticas expressas nas reformas gerencialistas que

ganharam o mundo ocidental nas décadas finais do século XX, tornando-se espelho para outros entes federados, conforme veremos ao analisar o caso pernambucano.

2.1.1 - Panorama das recentes reformas educacionais em Minas Gerais: o consenso em torno da NGP

O histórico recente da educação pública em Minas Gerais caracteriza-se por congregar um conjunto de reformas ao longo das últimas três décadas que, embora circunscrevam períodos distintos, guardam uma profunda relação em torno dos preceitos e características daquilo que se conformou como a NGP no setor. A título de análise, podemos destacar pelo menos três ciclos de reformas que se sucederam entre 1990 e ao longo dos anos 2000, seguidas, já na segunda década do século XXI, por uma gestão estadual com base ideológica distinta de suas predecessoras e que acaba por irromper, em certo grau, com o projeto de reformas que vinha se desenvolvendo nos 12 anos anteriores.

O primeiro ciclo das recentes reformas no estado mineiro inicia-se em consonância com o contexto latino-americano, na virada dos anos 1990 e teve como marco a Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jomtien.³⁰ As razões para as reformas que se sucederam a partir de 1991, sob o comando do então governador Hélio Garcia, do Partido das Reformas Sociais (PRS),³¹ convergiram em torno dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em Jomtien e que vislumbravam a garantia do direito à educação para todos, firmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção sobre os Direitos das Crianças.

Elevar os patamares de qualidade e eficiência da educação no estado consistia como objetivo central deste novo arranjo do sistema educativo, o qual via na excessiva centralização, na ineficiência na aplicação dos recursos e do gasto excessivo derivado do baixo desempenho acadêmico dos alunos e, conseqüentemente, do alto índice de repetência, as barreiras para o cumprimento da agenda assumida pelo país. As ações em torno dessa proposta de reestruturação do sistema educativo mineiro materializaram-se em um conjunto de leis, resoluções e portarias expedidas pela Secretaria de Estado da Educação de Minas

³⁰ Ver Oliveira (2010a).

³¹ O Partido das Reformas Sociais (PRS) constituiu-se como um partido político criado em 1990 para abrigar a candidatura de Hélio Garcia para o pleito daquele ano. Em 1992, não cumprindo as exigências do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o partido foi extinto. Hélio Garcia, eleito governador, se filia ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) no qual se estabelece até o fim de sua carreira política.

Gerais (SEE/MG), sustentadas, basicamente, em torno do Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais (PRÓ-QUALIDADE), firmado entre o governo do estado e o BIRD em 1991 e, embora suas ações tenham se desenvolvido desde então, instituído pelo Decreto 35.423, de 3 de março de 1994 e do Programa de Gerência da Qualidade Total na Educação (GQTE), instituído pela Resolução n. 7.120, de 25 de fevereiro de 1993.

Tais programas e projetos, ao longo dos mandatos de Hélio Garcia (1991 a 1994) e Eduardo Azeredo (1995 a 1999), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), constituem-se, na história recente da educação pública mineira, como uma primeira experiência que pode ser alocada no bojo de reformas de cunho gerencialista que se sucederam desde então. Tal expressão se torna patente quando observadas as áreas de atuação e as propostas de mudanças direcionadas a elas no escopo desses projetos.

Segundo o artigo 1º do Decreto 35.423/94, constituem-se como objetivos do Pró-Qualidade:

- I - fornecer às escolas estaduais as condições essenciais para o exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira;
- II - promover, através de ações simultâneas e coordenadas de desenvolvimento curricular, treinamento e aquisição de materiais de ensino-aprendizagem, a melhoria da qualidade do ensino;
- III - reduzir significativamente as taxas atuais de repetência, sobretudo nas primeiras quatro séries do ensino fundamental (MINAS GERAIS, 1994).

Estes objetivos estiveram definidos em torno de cinco prioridades relacionadas: 1) à autonomia escolar; 2) à gestão do sistema de ensino, em especial no fortalecimento da direção escolar; 3) à formação dos profissionais da educação; 4) à avaliação de desempenho nas escolas; e 5) à integração do sistema estadual de ensino com os municípios. Expressaram, conforme dito, preceitos e características de uma cultura gerencial que ganhava terreno na região, por vezes, deixando clara a disputa do espaço com outras formas de administração escolar também reclamadas no período, como a gestão democrática.

A autonomia escolar foi apresentada como ponto fulcral da reforma e esteve compreendida enquanto processo de descentralização (administrativa, financeira e pedagógica). No cerne da proposta, encontrou-se o caráter multifacetado dessa prática que, ao mesmo tempo em que busca responder aos anseios de uma gestão democrática, mais participativa, aberta e próxima à comunidade escolar, conservou em sua prática o centralismo burocrático em torno dos cargos de gerência das escolas e dos sistemas de ensino. Segundo Oliveira (2010a), na prática, a autonomia administrativa reduziu-se à transferência de processos burocráticos realizados nos mais altos escalões da administração pública para a

escola. Mais que descentralizar, a prática revelou um processo de desconcentração, no qual os órgãos centrais de gestão repassam ou transferem funções aos agentes locais que, todavia, dependem diretamente das decisões tomadas acima. A descentralização política apreendida na NGP, sob este prisma, não chega de fato a ser correspondida, uma vez que tais agentes não gozam da liberdade de decisão aí pressuposta. Contudo, traz consigo uma cultura gerencial que abre precedentes a outros princípios, como a centralidade da gestão e o papel de controle atribuído ao diretor escolar.

A busca pelo fortalecimento da direção escolar, expressa como prioridade do programa, pode ser entendida como parte deste íterim. Manifestou-se na política institucional, sobretudo, na mudança dos critérios e processos para preenchimento da função de direção nas escolas. A Lei n. 10.486, de 24 de julho de 1991, estabeleceu as normas deste processo em duas etapas: por meio de seleção competitiva interna, a partir de prova de título e avaliação escrita, e escolha pela comunidade escolar dentre os três candidatos melhores qualificados na etapa anterior. O candidato mais votado era consagrado como diretor da unidade escolar, sendo o segundo colocado indicado como vice-diretor.

Ao lado dos componentes meritocrático e democrático (caracterizado assim o processo de escolha por parte da comunidade escolar), o processo para assunção ao cargo de direção era composto, ainda, pela formação técnica exigida e ofertada pelo órgão central após o pleito em que se definiam os diretores e vice-diretores. Oliveira (2010a) salienta que tal formação teve como objetivo treinar os diretores para assumirem-se como gerentes de suas instituições, sabendo usar as ferramentas disponibilizadas por este modelo em que as tarefas administrativas absorvem quase a totalidade de sua jornada. Para a autora, os programas de Qualidade Total na educação buscaram resgatar um perfil técnico e gerencial do diretor, que reside nos modelos da administração do setor privado e tem sua concepção ancorada no ideal taylorista, reduzindo sua prática ao controle da força de trabalho e administrador de recursos escassos.

Embora a Lei 10.486/1991 tenha sido declarada inconstitucional em 1997, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n. 640 impetrada pela Associação de Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais (ADEOMG) já no momento de sua promulgação, ela cria bases para um modelo administrativo em que pesa a demarcação clara das funções de execução e controle, reservando esta última aos diretores e fragmentando sua prática. A formação destes profissionais, bem como dos professores, esteve alocada, principalmente, nos subprojetos do Programa Pró-Qualidade. O Programa de Capacitação de

Diretores (PROCAD), desenvolvido e coordenado pela Superintendência de Recursos Humanos/Diretoria de Capacitação de Recursos Humanos (DCRH), tornou-se o programa de desenvolvimento profissional destinado, a princípio, aos diretores e vice-diretores das escolas públicas mineiras, mas que, no âmbito das diretrizes de cooperação e integração dos sistemas de ensino estadual e municipais, acabou por atender também os dirigentes, inspetores e técnicos dessas redes.

Apesar de concebido e inserido no quadro de prioridades da reforma educacional mineira, ainda no governo Hélio Garcia, o PROCAD teve sua implementação em 1998 já no governo Eduardo Azeredo (PSDB) e foi dividido em duas fases, com um total de 160 horas de atividades presencial e a distância em cada uma. De acordo com a SEE/MG (1998, p. 6), consistia como desígnio da proposta cultivar nos dirigentes escolares o exercício eficiente e eficaz do gerenciamento escolar, de forma que “sejam capazes de liderar o processo de planejar o desenvolvimento da escola, a implantação e implementação das ações planejadas, seu acompanhamento e avaliação”. São claras, portanto, as matrizes gerencialistas que se sobrepunham no discurso e conteúdo formativo e que buscavam fomentar ou resgatar, conforme mencionado anteriormente, o papel de controle e liderança do dirigente escolar. A exigência da formação técnica para estes profissionais irá retornar à cena da política institucional ao longo dos anos 2000, se mantendo a partir de 2007.

A formação do diretor escolar no âmbito do PROCAD esteve acompanhada, também, pela necessidade de adequação de instrução dos professores alinhados à proposta do novo arranjo institucional da educação em Minas. As ações de formação profissional deste grupo tiveram ênfase nos processos de formação continuada e confluíram-se no Programa de Capacitação de Professores (PROCAP). O PROCAP, em sua primeira fase, teve como objetivo capacitar os professores que atuavam nas séries iniciais do Ensino Fundamental, valendo-se da formação em serviço e da modalidade do Ensino a Distância (EaD) com ênfase nos conteúdos sobre sua prática pedagógica (“Reflexão sobre a Prática Pedagógica”), Língua Portuguesa e Matemática. Inserido no Subprojeto III do Pró-Qualidade, o PROCAP traz em seu escopo a ideia de desenvolvimento do ensino e desempenho estudantil atrelado diretamente à formação docente, atuando nas áreas do conhecimento aferidas pelos sistemas de avaliação ainda incipientes no período, mas que, já indicavam a forte relação que se estabeleceria a partir de então.

No nível da política institucional, outro dispositivo que se esteia nos princípios da NGP no período, reside nas primeiras experiências de utilização e publicização dos dados

escolares relativos ao desempenho das unidades de ensino como instrumento de gestão e controle. A Lei n. 11.036, de 14 de janeiro de 1993, estabelece a obrigatoriedade de divulgação dos dados relativos à matrícula (número de alunos matriculados por série), desempenho estudantil (percentual de alunos aprovados e reprovados por série) e evasão escolar (percentual de alunos que abandonaram a escola por série) das escolas de nível Fundamental e Médio supervisionadas pelo Estado. O texto define que tais informações devem ser tornadas públicas, afixadas em local de fácil de acesso, junto à secretaria do estabelecimento de ensino, e, ainda,

Art. 3º – O Colegiado da escola ou órgão equivalente, reunido com o Diretor, deve tomar conhecimento de tais indicadores para analisá-los com o objetivo de fazer planejamento futuro das atividades pedagógicas do estabelecimento, transcrevendo-os em seu livro de atas (MINAS GERAIS, 1993a).

Assim sendo, observa-se que as propostas originárias neste ciclo, materializadas na política institucional e que tiveram como marco o Pró-Qualidade, assinalam um primeiro momento em que o modelo gerencialista na educação cria terreno no sistema de ensino mineiro e sustentará as reformas que se seguiram ao longo dos anos 2000. Descentralização, embora marcada como um processo de desconcentração, conforme visto; dissociação das funções de execução e controle; a normalização da atividade, via padronização das práticas profissionais expressas na formação continuada e relacionadas à um sistema avaliativo embrionário são marcas da NGP que podem, em maior ou menor grau, ser identificadas no conjunto de reformas que abarcaram este primeiro ciclo de mudanças na história recente do sistema educativo mineiro.

Conquanto tenha-se criado uma grande euforia com os resultados iniciais do Programa Pró-Qualidade, os anos finais da década de 1990 acabam por redundar no estado as deficiências em torno das estatísticas educacionais observadas no âmbito nacional, sobretudo com relação às taxas de defasagem idade/série dos alunos do Ensino Fundamental, sugerindo a pouca efetividade do Programa ao longo do período de reformas. Os limites do Pró-Qualidade e seus projetos sustentadores são evidenciados e ferrenhamente criticados no Fórum Mineiro de Educação, realizado em 1998, dando início a um novo ciclo analítico no contexto das recentes reformas do sistema educacional mineiro.

2.1.2 - O hibridismo gerencial no Programa Escola Sagarana

O Fórum Mineiro de Educação foi um evento realizado durante o pleito eleitoral de 1998, em que disputavam o executivo mineiro, dentre outros candidatos, o então governador Eduardo Azeredo, candidato à reeleição, e o ex-presidente Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).³² A discussão central do Fórum girou em torno da constituição do Sistema Mineiro de Educação, a partir de um modelo educacional mais democrático, pautado pelo humanismo e o respeito à cultura, à história e as às características próprias de cada região, reconhecendo e valorizando a diversidade regional do estado mineiro (MINAS GERAIS, 1998), o que se tornou pauta do governo de Itamar Franco posteriormente.

A eleição do governador Itamar Franco no pleito de 1998 inaugura aquilo que, analiticamente, denominamos de segundo ciclo de reformas na história recente da educação pública em Minas Gerais no decurso da NGP no setor. No cerne da proposta de reforma do setor educativo mineiro, contida no plano de governo de Itamar e seu Secretário de Educação, Murilo Hingel, encontra-se a crítica ao modelo educacional precedente, sobretudo, em relação ao roteiro adotado pelo MEC, sob forte influência das agências internacionais (como o BIRD, por exemplo), que não produziu os resultados esperados. Entre 1999 e 2002, as propostas de reformas do setor educacional em Minas giram em torno do programa “Escola Sagarana – Educação para a vida com dignidade e esperança”, apresentando, no que tange à gestão educacional, um resgate ao modelo da gestão democrática reclamada na década de 1980 no país e que se estabeleceu de forma modesta nos tempos da Qualidade Total dos governadores Hélio Garcia e Eduardo Azeredo.

As bases da gestão democrática no projeto encabeçado por Murilo Hingel ficam expressas nos objetivos gerais da proposta de reforma, os quais valorizam: 1) a ampliação do atendimento escolar desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, garantindo o acesso e a permanência do estudante na escola com vistas à universalização; 2) a autonomia e gestão democrática na escola, fomentando a participação da comunidade escolar nos processos de tomada de decisão; 3) a garantia de construção e implementação do projeto político-pedagógico no interior das escolas com vistas à oferta de uma educação de qualidade, compreendida como um processo de formação humana em suas múltiplas dimensões e entendida como um dos meios facilitadores da cidadania e superação das desigualdades; 4) a

³² Em dezembro de 2017, durante a convenção nacional do partido, decidiu-se pelo retorno à nomenclatura de sua fundação na década de 1980, passando a se chamar Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

valorização profissional docente por meio da instituição de uma nova carreira, ajustando os planos de cargos e salários, e da garantia de uma formação sólida por meio de programas de treinamento e aperfeiçoamento profissional sistemáticos (MINAS GERAIS, 1999).

A proposta de criação do Sistema Mineiro de Educação, constituindo o ponto fulcral do programa, esteve atrelada à implantação do Sistema de Formação Inicial e Continuada de Pessoal da Educação, do Instituto Superior de Educação (IES), do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE) e de dispositivos capazes de atrair e manter o jovem na escola.

As políticas e ações implementadas no período sugerem, de fato, a aproximação às concepções democráticas da administração escolar. As mudanças no processo de escolha do diretor escolar, a reorganização do Colegiado Escolar, a implementação do Programa Bolsa Familiar para a Educação (Lei n. 14.314, de 19 de junho de 2002) e a criação e o fortalecimento dos IES sob autarquia do Estado com vistas a atender às demandas e exigências de qualificação profissional docente determinadas na LDB – 1996, exemplificam este contato.

Motivada pela ADIN n. 640, mencionada anteriormente, a escolha do diretor ganha novos rumos na perspectiva adotada no período. A Resolução SEE/MG n. 154, de 15 de outubro de 1999, retira do processo de escolha do diretor escolar a seleção competitiva interna, eliminando a prova escrita e de títulos de caráter eliminatório e estabelecendo apenas as etapas de inscrição das chapas de candidatos a Diretor e Vice-diretor e de consulta à comunidade escolar.

No que tange à organização dos Colegiados Escolares, o Decreto 41.271, de 27 de setembro de 2000, e a Resolução SEE/MG n. 147, de 17 de outubro de 2000, determinam novas regras para escolha da presidência, agora eleitos pelos pares, diferentemente da forma estabelecida anteriormente, cujo papel era reservado único e exclusivamente pela direção do estabelecimento; ampliam de 12 para 17 o número de componentes do colegiado; definem a proporcionalidade da representação pelos segmentos que constituem o órgão (profissionais da escola e demais membros da comunidade escolar); e abrem precedente para a participação de pais ou responsáveis de alunos atendidos pela escola que também atuam aí como servidores em ambos os segmentos.

Embora as diretrizes apresentadas sugiram um rompimento com o modelo da Qualidade Total precedente, Marques (2001, p. 214) observa que, no plano da política

institucional, o período é marcado pelo hibridismo entre as propostas educacionais desenvolvidas no âmbito do Pró-Qualidade e aquelas de domínio da Escola Sagarana, ligadas “pela epistemologia do progresso ou do melhoramento social”. Neste plano, podemos observar que tal hibridismo se expressa além das propostas de reforma educacional, como também em todo campo de atuação do Estado. Exemplo disso, é a emenda à constituição estadual n. 49, de 13 de junho de 2001, a qual define, aos moldes da EC n. 19/1998 do governo FHC, a implementação de dispositivos de contratualização e estabelecimento de metas de desempenho às unidades autônomas da administração pública direta e indireta estadual:

Art. 14 – Administração pública direta é a que compete a órgão de qualquer dos Poderes do Estado.

§ 10 – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante instrumento específico que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

§ 11 – A lei disporá sobre a natureza jurídica do instrumento a que se refere o § 10 deste artigo e, entre outros requisitos, sobre:

I – o seu prazo de duração;

II – o controle e o critério de avaliação de desempenho;

III – os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes;

IV – a remuneração do pessoal;

No campo de domínio da Escola Sagarana, segundo Marques (2001), as tendências flexibilizadoras da nova LDB nacional, a implementação de sistemáticos programas de treinamento e aperfeiçoamento profissional continuado, as avaliações de desempenho, com sua sistematização em torno do SIMAVE, e a modernização tecnológica, dentre outros, compõem o quadro de continuidades dos programas anteriores. O Relatório de Gestão 1999 – 2002 da SEE/MG atesta a constatação da autora, indicando a continuidade dos princípios da política educacional iniciados nos mandatos anteriores, se valendo dos “conhecimentos e as recomendações das mais avançadas proposições e documentos internacionais” (MINAS GERAIS, 2002, p. 15). O programa, em suas próprias palavras, manteve ações, mecanismos e procedimentos das administrações anteriores e buscou desenvolver outros mais.

O hibridismo acima expresso, também pode ser observado no que tange aos projetos constituintes do que se propôs enquanto um Sistema de Formação Inicial e Continuada de Pessoal da Educação. Os programas de formação dos profissionais do ensino iniciados na gestão de Eduardo Azeredo mantiveram-se. Tanto o PROCAD quanto o PROCAP foram sequenciados no período Itamar Franco, contudo, conjugados com políticas e

ações que, por um lado, reorientaram o conteúdo formativo desses cursos (o PROCAP - Fase Escola Sagarana, por exemplo, deu ênfase na formação em Geografia, História e Ciências) e, por outro, buscou dar amplo acesso à formação para esses profissionais (o Decreto n. 42.407, de 06 de março de 2002, por exemplo, concede auxílio financeiro aos professores cursistas do Projeto Veredas, programa de formação continuada de professores instituído no período ao lado do PROCAP).

Outro ponto de convergência reside na concepção e desenvolvimento de um sistema avaliativo que acaba por se concretizar no período em questão. Criado em 2000, por meio da Resolução n. 104, de 14 de julho, o SIMAVE se constitui desde então como uma das principais ferramentas de monitoramento e diagnóstico do Sistema de Ensino Mineiro, estabelecendo-se como um dos mecanismos centrais no modelo de gestão educacional pautado pelos resultados que se produziu posteriormente. Ao lado da Lei n. 11.036/1993, o SIMAVE pode ser inserido no bojo de dispositivos que integram as primeiras experiências da NGP no setor educativo em Minas Gerais e criam o terreno para as propostas levadas a cabo nos governos assumidos pelo PSDB nos três mandatos seguintes.

Segundo Marques (2001), os discursos subjacentes às propostas de reformas educacionais observadas ao longo das últimas décadas constroem-se, basicamente, em três momentos: a apresentação de um diagnóstico, a exposição dos desafios e as práticas com o fim de superação da crise. O elemento de ruptura nesses discursos, todavia, se torna patente não mais que no nível da subjetividade profissional, sem comprometer, por sua vez, a permanência regulatória no âmbito das reformas em processos de modernização. Dessa forma, segundo a autora, trata-se não de rupturas no sentido de encerramento de um ciclo e sua consequente sobreposição, mas sim, nada mais que “atualizações das continuidades” (MARQUES, 2001, p. 209). Tal afirmação reforça nossos pressupostos acerca das bases institucionais que sedimentaram a NGP em Minas Gerais ao longo da década de 1990 e que se reproduziu no governo Itamar Franco, apesar do discurso de ruptura latente. Isto porque, conforme vimos no capítulo anterior, a NGP não se apresenta de forma monolítica e se constitui de modo mais ou menos parcial às lógicas de ação das administrações públicas sem, contudo, alterá-las profundamente.

As reformas empreendidas ao longo do Programa Escola Sagarana, axiomáticas no que diz respeito às suas proposições pautadas pelo humanismo, pela participação popular e o respeito à diversidade regional do estado não deram conta, contudo, de assegurar e corresponder ao discurso da modernização que se fazia presente e amplamente reclamado às

administrações públicas na virada do século XX para o XXI. Soma-se a isso, o fenômeno apresentado no capítulo anterior, relacionado à diáspora dos técnicos do alto escalão do governo FHC às unidades subnacionais do país, em especial em Minas Gerais, os quais buscaram transplantar as concepções gerencialistas tecidas na administração pública nacional nos subníveis.

Sob o discurso da baixa eficiência e qualidade de atendimento do setor público aos cidadãos, o Programa de Modernização da Gestão no Estado de Minas Gerais esteve na base da campanha eleitoral do então candidato ao governo estadual Aécio Neves (PSDB) e pautou-se na melhoria da qualidade e redução dos custos dos serviços públicos estaduais por meio da reorganização e modernização do arranjo institucional e do modelo de gestão do Estado. Com a ascensão de Aécio Neves ao Executivo mineiro em 2003, dá-se início o ciclo de reformas mais recentes não só no setor educativo, mas de todo setor público no estado.

2.1.3 - A NGP em pauta no Programa Choque de Gestão

O diagnóstico apresentado pelo plano de governo de Aécio Neves e reiterado após assumir o Executivo estadual em Minas Gerais, dispunha sobre um quadro de desequilíbrio fiscal (superior a R\$ 2 bilhões) e ineficiência do setor público no que tange à oferta de serviços aos cidadãos derivado de uma administração obsoleta e bolorenta sem condições de responder às necessidades da população (ANASTASIA, 2006). Racionalização e modernização dos sistemas e processos administrativos, reestruturação do Estado e o estabelecimento de um sistema de avaliação de desempenho institucional e individual compunham a base da proposta de reforma do Estado, que se materializou no “Programa Choque de Gestão” apresentado pelo governador e sua equipe em 2003 e que previa a melhora da qualidade do serviço público com a drástica redução de seus custos.

Para seus idealizadores, o Choque de Gestão insere-se naquilo que se conforma como programas de reformas de segunda geração da política de gestão pública.³³ Difere-se dos programas de primeira geração por não reduzir o quadro de reformas ao discurso econômico-desenvolvimentista e centrar-se no desenvolvimento da “governança social” sob a

³³ De acordo com Barzelay *et al.* (2003), as “políticas de gestão pública” referem-se às regras e rotinas institucionais do governo atreladas não apenas a pessoas, organizações e procedimentos, como também ao planejamento, execução, monitoramento e revisão dos gastos públicos, enquadrando-se nas categorias de planejamento de despesas e gestão financeira, serviço público e relações trabalhistas, aquisição, organização e métodos, e auditoria e avaliação.

perspectiva de fortalecimento da tríade Estado – mercado – terceiro setor³⁴ para a geração concertada de resultados (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006). Trata-se, portanto, de um programa de reformas inserido no bojo do paradigma da gestão gerencialista, cujas medidas foram aplicadas com vistas a imprimir um novo padrão de comportamento à administração estadual em que prezasse a eficiência, a eficácia e a efetividade na oferta de seus serviços:

um modelo de gestão mais orgânico, posicionado na perspectiva da governança social, portanto, parceirizada com o terceiro setor e o mercado, orientada para a eficiência e sujeita a maior controle social e transparência (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006, p. 31).

Vilhena, Martins e Marini (2006) ressaltam que, embora o programa orienta-se e insira-se no bojo das reformas de segunda geração, medidas “duras” e necessárias, típicas das reformas de primeira geração foram adotadas, sobretudo, no que se refere ao ajuste fiscal. O ciclo inicial do Programa Choque de Gestão (2003 – 2006) teve como mote a busca pelo equilíbrio fiscal do Estado. Para o Secretário de Planejamento e Gestão, Antônio Anastasia, Minas Gerais se encontrava em um quadro fiscal crítico, com notório déficit orçamentário que se construía ano a ano desde 1996, motivo pelo qual faltavam recursos para todas as despesas, sobretudo para cumprir os compromissos com o pagamento da folha de pessoal (ANASTASIA, 2006). A partir de tal diagnóstico, as ações e estratégias com o fim de sobrepujar o período de crise se traduziram, no campo da política institucional, principalmente, em um conjunto de Emendas Constitucionais, Leis Delegadas e Leis Complementares que alteraram profundamente a administração e as relações de trabalho no setor público estadual.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), instituído em 20 de janeiro de 2004 pela Lei n. 15.032, configurou-se como o documento norteador das ações do governo estadual no período. O discurso de modernização e racionalização do aparelho estatal ganha destaque nos objetivos da proposta, sublinhando, ainda, a necessária atuação do setor privado em consonância com a ação pública:

Art. 3º - As diretrizes estabelecidas no PMDI serão implementadas com a participação de órgãos e entidades da Administração Pública, em parceria com os Governos federal e municipais, a iniciativa privada, organizações não governamentais e entidades da sociedade civil organizada (MINAS GERAIS, 2004a).

³⁴ Ver Offe (1998).

Segundo Duarte *et al* (2006), o Choque de Gestão buscou alinhar a “arquitetura governamental”³⁵ à agenda estratégica do governo, partindo do princípio de que a efetividade do programa e das reformas se dá a partir do alinhamento entre Estado (perspectiva macrogovernamental), suas organizações (nível institucional) e seus indivíduos/servidores (perspectiva individual). Para tanto, a criação de dispositivos institucionais se fizeram necessários e pautaram a ação legislativa já no primeiro ano de instituição do programa.

Dois dispositivos dentro do arranjo jurídico desenvolvido com o fim de alinhar os interesses da agenda governamental e a ação de instituições e indivíduos no âmbito do Choque de Gestão ganharam destaque e, basicamente, determinaram novas formas de atuação e relações de trabalho no setor público. O Acordo de Resultados, instituído pela Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto n. 43.675, de 04 de dezembro do mesmo ano, é o instrumento jurídico que disciplina o alinhamento entre o Estado e suas organizações. Apresenta como pressuposto legal as Emendas Constitucionais n. 19/1998 e n. 49/2001 nos níveis federal e estadual, respectivamente, e estabelece a contratualização de metas e resultados entre dirigentes de entidades e órgãos do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. É, portanto, um instrumento gerencial que, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias nos níveis locais, visa alinhar as ações das instituições atreladas ao poder público aos objetivos expressos na agenda de governo. O Acordo de Resultados apresenta como objetivos fundamentais:

- I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- II - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;
- III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;
- VI - aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;
- VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do

³⁵ Por “arquitetura governamental” entende-se o “conjunto de organizações, modelo de gestão e recursos associados, incluindo a estrutura organizacional e respectivo marco legal, gestão orçamentária e financeira, gestão de pessoas e sistemas de informações” (DUARTE, *et al*, 2006, p. 106)

envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados (MINAS GERAIS, 2003a).

A celebração do contrato de gestão entre as partes se dá por “adesão”, quando há o interesse manifesto no nível local, ou por “indução”, quando as organizações são compelidas a celebrar o pacto. Os resultados (metas) são ajustados em torno do Planejamento Estratégico e devem, necessariamente, ser mensuráveis por meio de indicadores.

No primeiro ciclo do Choque de Gestão (2003 – 2006), o Acordo de Resultados caracterizou-se como um pacto firmado entre o gabinete executivo e as Secretarias de Estado, envolvendo, aproximadamente, dois terços delas (VIÑUELA; ZORATTO, 2015). Os contratos eram estabelecidos considerando a realização das metas específicas contidas no PMDI, associadas à racionalização das despesas e geração de receita.

Paralelamente ao Acordo de Resultados, a Avaliação de Desempenho Individual (ADI), instituída pela Lei Complementar n. 71, de 30 de julho de 2003, constitui-se como o dispositivo jurídico que buscou, no menor nível, o alinhamento da agência do servidor público aos objetivos da agenda governamental. Assim como o primeiro, a ADI ampara-se no instituto jurídico das Constituições Federal e Estadual expresso nas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e n. 49/2001, respectivamente, e estabelece-se como instrumento meritocrático para o cálculo da remuneração variável do servidor, bem como para disciplinar a perda do cargo ou função pública em casos de avaliação insatisfatória. A ADI deve ser realizada anualmente (permitida a periodicidade semestral nas organizações ou entidades que disponham de capacidade operacional) por meio de uma Comissão de Avaliação constituída, de modo paritário, por membros indicados ou eleitos pelos servidores e por integrantes indicados pelo órgão ou entidade.

Como contrapartida, estes dispositivos pressupõem uma ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, dispondo maior flexibilidade administrativa às instituições. Essa autonomia torna possível, por exemplo, a compra de bens ou a contratação de serviços sem a necessidade de licitação, além de conceder a prerrogativa para alocação de cargos comissionados ou contratação de estagiários para atuarem em atividades afetas ao objeto acordado. Associados, o pacto estabelecido também laureia o acordado financeiramente, institucional e individualmente, por meio do Adicional de Desempenho (ADE) e do Prêmio de Produtividade.

Tanto o ADE quanto o Prêmio de Produtividade, fixados respectivamente por meio das Leis n. 14.693 e 14.694, de 30 de julho de 2003, inserem-se no invólucro do Acordo

de Resultados e se apresentam como mecanismos adotados para estabelecer o alinhamento entre os extremos da arquitetura governamental. Neste sentido, por meio de uma recompensa financeira determinada a partir dos objetivos e metas expressos no Acordo, busca-se o alinhamento das ações do servidor à agenda governamental determinada no pacto. O ADE refere-se a um adicional remuneratório, com valor variável determinado anualmente, devido mensalmente ao servidor que, dentre outros critérios, tenha obtido resultado satisfatório na ADI. O Prêmio de Produtividade, por sua vez, refere-se ao pagamento, em duas parcelas ou em cota única, aos servidores efetivos ou em comissão a partir de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia ou fundação da administração pública estadual. Posteriormente, o Prêmio de Produtividade tem sua metodologia redefinida face à constatação de que premiava somente setores nos quais registrassem economia de recursos, alijando do processo outros, como a educação, cujos objetivos não estão relacionados à racionalização dos recursos, mas sim, na oferta de um serviço de qualidade (PACHECO, 2014). Foi, então, desvinculado da economia de recursos e passou a compor o montante do orçamento do Estado.

Se por um lado o pacto promove a desregulamentação e dispõe um grau elevado de autonomia no nível local com vistas a tornar sua ação mais eficiente, além de contar com dispositivos de recompensação financeira; por outro lado, seu descumprimento gera sólidas consequências também nos níveis institucional e individual. Considera-se o acordo inadimplido quando o acordado obtém resultado inferior a 50% da pontuação máxima na avaliação, admitindo a censura pública dos responsáveis diretos pelo órgão ou entidade, com a divulgação do descumprimento do acordo no Diário Oficial ou outros meios oficiais de comunicação, bem como a perda do cargo ou função pública do servidor avaliado em caso de

V – receber em avaliação periódica de desempenho:

a) dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;

b) três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou

c) quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas (MINAS GERAIS, 2003b).

A ADI e o Acordo de Resultados, bem como os instrumentos jurídicos que os integram, compõem, portanto, a base do novo arranjo institucional executado no Choque de Gestão. O diagnóstico deste primeiro ciclo do programa, apresentado em 2006 pela equipe de governo do governador Aécio Neves,³⁶ demonstra que, de modo geral, os objetivos traçados inicialmente foram alcançados, sobretudo no que diz respeito ao alinhamento das

³⁶ Ver Vilhena, Martins e Marini, (2006).

organizações e indivíduos em torno da agenda governamental. O arranjo institucional desenvolvido e implementado no período tornou possível este ajustamento, sedimentando o modelo de gestão orientado para resultados que inclui, ainda, conforme salienta Vilhena (2006), formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado.

Como mencionado no capítulo anterior, as reformas gerencialistas implementadas no estado mineiro nos anos 2000 estiveram diretamente relacionadas aos arranjos efetivados na década anterior em nível nacional. Apesar das críticas quanto aos limites do projeto de reforma de Bresser-Pereira, visto como estrito ao aparelho estatal e desalinhado a um projeto de desenvolvimento mais amplo (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006), a presença de antigos atores do governo FHC no Executivo estadual, cujo destaque se dá ao antigo Secretário de Planejamento e Gestão e vice-governador na chapa de Aécio Neves em seu segundo mandato, Antônio Anastasia, se mostrou essencial e assumiu o protagonismo da agenda de reformas. A segunda geração do choque de Gestão, compreendida entre 2007 e 2010, acabou por consolidar a cultura de gerenciamento e a adoção de instrumentos que aumentaram o foco no resultado, como a padronização e o desdobramento dos Acordos de Resultados para as equipes dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo estadual.

Denominado “Estado para Resultados”, este novo ciclo traz, em seu escopo, um forte discurso modernizante, com a urgente substituição da administração pública burocrática e patrimonialista por um modelo gerencial e orientado para resultados, “característicos de sociedades com democracia consolidada” (MINAS GERAIS, 2007a, p.45). Com base nas experiências de outros governos (como o Reino Unido e Estados Unidos) e organismos internacionais (Banco Mundial), o programa criou uma agenda de métodos de avaliação que incluiu avaliações de impacto, de processos, de qualidade da infraestrutura pública, indicadores, avaliações de metas do PMDI e avaliações executivas (BUSJEET, 2012), com objetivo de instituir um modo de gestão das organizações públicas com foco nos resultados, ao invés de se ater à organização da estrutura institucional.

Ao longo do período de reformas do aparelho estatal sob comando do PSDB em Minas Gerais, a Lei Delegada se mostrou uma importante figura jurídica que viabilizou a implementação dos programas que estruturaram a NGP no estado. Ao todo, entre 2003 e 2014, 130 Leis Delegadas foram promulgadas, dentre as quais a de n. 112, de 25 de janeiro de 2007, que institui o “Programa Estado para Resultado” e estabelece o precedente legal para consolidação deste modelo na administração pública direta e indireta do estado. Os preceitos

gerencialistas insertos na NGP ficam estabelecidos em seu artigo 5º, dando ênfase aos processos de *accountability*:

Art. 5º – São fundamentos político-institucionais e técnico-estruturais da gestão para resultados:

I – universalização de oportunidades e eficiência para acessibilidade a direitos;

II – responsabilidade compartilhada de Estado, Sociedade e Mercado;

III – alinhamento estratégico de planejamento, gestão e controle;

IV – intersetorialidade e transversalidade de intervenções;

V – potencialização e adequação processual de meios;

VI – excelência funcional e gerencial;

VII – ênfase na desconcentração e descentralização;

VIII – flexibilização estrutural;

IX – melhoria na qualidade do gasto; e

X – ênfase nos processos informacionais e de interlocução (MINAS GERAIS, 2007b).

A Lei Delegada n. 112/2007 cria, assim, a base para a reformulação do PMDI 2003 – 2020 que se concretiza por meio da Lei n. 17.007, de 28 de setembro de 2007. O PMDI 2007 – 2023 é considerado o Plano Estratégico indicativo para o Estado, que consolida um conjunto de escolhas e diretrizes norteadoras no nível macrogovernamental. Coloca como pilar fundamental a obsessiva busca pelo Estado de Resultados, com vistas à maximização da eficiência da máquina pública e a eliminação sistemática de entraves burocráticos e estruturais (MINAS GERAIS, 2007c).

A governança por resultados é consolidada na segunda geração do Choque de Gestão, dentre outras ações, por meio de uma sistemática política de gestão de recursos humanos fundamentada tanto nos programas de avaliação de desempenho (individual e institucional) e de reestruturação das carreiras baseada no desempenho aferido pelos indicadores estabelecidos no Acordo de Resultados, quanto sob a matriz da chamada “gestão de competências”. A segunda geração do Choque de Gestão busca, portanto, integrar os programas de avaliação de desempenho, os sistemas avaliativos para isso estruturados, as carreiras e as ações de desenvolvimento à noção de gestão de competências, alinhando os compromissos institucionais e as metas individuais, sob a lógica da arquitetura governamental, e capacitando os gerentes para atuarem dentro desta nova lógica de gestão. Entre as ações que se encontram no centro da nova política de recursos humanos, encontra-se a exigência da Certificação Ocupacional para assunção de cargos comissionados do Estado, com vistas a retirar do quadro os critérios de indicação política em detrimento da competência técnica e administrativa:

A Certificação Ocupacional é um processo que visa aferir e atestar, por meio de uma avaliação formal, objetiva e generalizada, as habilidades técnicas e

os conhecimentos mínimos necessários à ocupação por servidores de funções de confiança, de livre nomeação e exoneração, conferindo aos profissionais, reconhecidamente qualificados, tecnicamente ou gerencialmente, o certificado de habilitação para o desempenho de atividades específicas e para a ocupação de cargos gerenciais (BDMG, 2013, p.142).

A Certificação Ocupacional para dirigentes e demais funções exercidas em cargos comissionados é disciplinada pelas Leis Delegada n. 174 e 175, de 26 de janeiro de 2007, e regulamentada pelo Decreto n. 44.538, de 5 de junho de 2007. Segundo essa legislação, é lícita a exigência de tal certificação para o provimento de cargos em comissão, com o intuito de avaliar conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para desempenho satisfatório da função. A legislação abre precedente para o estabelecimento de parcerias com instituições tanto públicas, quanto do setor privado, responsáveis por expedir a certificação mediante testes de competências por elas elaborados, em consonância com as especificações dos conteúdos e práticas necessários ao exercício da função. A Certificação Ocupacional abrange, principalmente, os cargos de gerência das organizações públicas e, no caso da educação, retorna à cena no processo de escolha do diretor escolar depois da revogação da Lei 10.486/1991 e da exigência de formação técnica ali assumida.

Na educação, a lógica contratual estabelecida pelo Acordo de Resultados, associado à vinculação dos planos de carreira às avaliações de desempenho individuais e institucionais, altera de forma significativa as relações de trabalho nas escolas e sua gestão. Associado a isso, a reestruturação do SIMAVE, aliado à criação do Currículo Básico Comum (CBC) e a dispositivos que possibilitaram a exoneração de servidores públicos estáveis, abre terreno para implementação e consolidação da gestão por resultados no setor.

2.1.3.1 - A gestão educacional no contexto do Choque de Gestão

O diagnóstico da educação pública em Minas Gerais apresentado nos dois ciclos iniciais do Programa Choque de Gestão destaca um cenário com profundos problemas de eficiência e eficácia evidenciados pelos indicadores de acesso e permanência nos ensinos Fundamental e Médio. O quadro da educação pública mineira apresentado nos Planos Estratégicos de 2004 e 2007 indicou pouca capacidade do sistema de ensino do estado em manter os estudantes na escola para que concluam a educação básica no tempo previsto e na idade correta, fazendo perpetuar um baixo nível educacional no que se refere à escolaridade média da população, quando comparada a outros estados da região, em um cenário que ainda se registra elevado índice de analfabetismo. Assinala, ainda, o baixo desempenho dos

estudantes mineiros nas provas do Saeb, apresentando resultados abaixo da média mínima satisfatória (MINAS GERAIS, 2004; 2007a).

Face a este diagnóstico, o PMDI 2007 – 2023 define a “Educação de Qualidade” como uma de suas principais “Áreas de Resultados”, estabelecendo aí tanto os projetos estruturadores e as ações do Estado, quanto as metas físicas e o orçamento a ser aplicado. Os objetivos estratégicos traçados para a educação pautaram-se em “padrões internacionais” de qualidade e eficiência, com vistas a fomentar um salto na escolaridade média da população, formada em um sistema eficiente e com altos níveis de equidade; à redução das disparidades regionais de aprendizado no estado; e a um salto qualitativo no ensino público mineiro (MINAS GERAIS, 2007a). Latente ao protagonismo assumido pela educação neste ciclo está a relação direta estabelecida entre escolaridade e trabalho, característico da Teoria do Capital Humano, cujos princípios são recorrentemente invocados no PDMI, ao sugerir que os parcos resultados acerca dos indicadores econômicos e sociais apresentados no estado se derivou de um sistema de ensino que não conseguiu traduzir seu avanço quantitativo em desenvolvimento produtivo e superação das desigualdades.

Assim como nos demais setores da administração pública, no contexto do Choque de Gestão, a cultura de desempenho característica, sobretudo, da segunda geração do programa se estabelece e produz um novo arranjo institucional sob os preceitos da gestão orientada para resultados. Neste contexto, se faz preciso e é levado a cabo o desenvolvimento de um sistema avaliativo capaz de mensurar periodicamente a qualidade do ensino nas escolas, bem como monitorar o desempenho e a qualificação dos professores com vistas a elevar sua performance profissional e subsidiar a gestão escolar orientada para resultados.

Se, historicamente, o surgimento e desenvolvimento das avaliações em larga escala no nível nacional estiveram atrelados aos processos de avaliação de projetos e programas educacionais, nos estados e municípios brasileiros sua consolidação esteve vinculada ao monitoramento da evolução de seus sistemas de ensino (BROOKE; CUNHA, 2011). O SIMAVE foi instituído pela Resolução da SEE/MG n. 104, de 14 de julho de 2000. Trata-se de um sistema de avaliação censitário constituído, inicialmente, pelo Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), o qual avalia o desempenho dos alunos no 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio das escolas públicas estaduais e municipais que aderirem ao programa; e, a partir de 2005, pelo Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) e pelo Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE). O PROALFA tem como objetivo verificar os níveis de alfabetização e

abrange os alunos de 3º e 4º anos do Ensino Fundamental. Já o PAAE configura-se como uma plataforma digital de avaliação aplicada duas vezes ao ano, no início e no final do período letivo, com o intuito de fornecer diagnósticos e criar subsídios para o planejamento do ensino e intervenções pedagógicas nas escolas.

Embora constituído ainda no governo Itamar Franco, o SIMAVE é aperfeiçoado e ampliado no contexto do Choque de Gestão. Associado ao Saeb/Ideb, no nível federal, o SIMAVE se estabelece enquanto instrumento central no planejamento estratégico delineado para o estado, sendo amplamente associado às ações de avaliação e orientação das políticas educacionais e aos processos de *accountability* no setor educativo. Por meio do PMDI 2003 – 2020 o programa Choque de Gestão projetou, ainda em seu ciclo inicial, cenários futuros para a educação pública no estado, vislumbrando grande salto quantitativo e qualitativo da oferta nos ensinos Fundamental e Médio articulados ao setor produtivo. Os projetos estruturadores e programas setoriais que compuseram o Plano Plurianual do primeiro mandato do governador Aécio Neves tiveram seus objetivos pautados pelos indicadores de proficiência aferidos no SIMAVE, estabelecendo metas com base em resultados finalísticos.

Na segunda geração do Choque de Gestão, o SIMAVE assume o protagonismo na gestão educacional do estado se alinhando à gestão orientada para resultados, cujas bases foram construídas no primeiro ciclo do programa e levadas a cabo no período seguinte. Com isso, os resultados de proficiência dos alunos aferidos no SIMAVE, bem como nos testes em nível nacional, passam a guardar estreita relação com: 1) as políticas de incentivos salariais e como objeto da política de avaliação, desenvolvimento profissional e progressão na carreira dos professores, dirigentes escolares e outros profissionais do ensino face ao aprimoramento do sistema de ADI e do Acordo de Resultados; 2) a definição do Currículo Básico Comum (CBC) e a orientação de projetos e estratégias nas escolas com o objetivo de alavancar melhores resultados nos testes; e 3) a disseminação dos escores obtidos pelas escolas como forma de informar a sociedade e prestar contas quanto ao serviço ofertado por essas instituições.

A Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) e da SEE/MG n. 7.110, de 6 de julho de 2009, define a metodologia da ADI dos servidores da SEE/MG e estabelece um conjunto de quatro critérios para avaliação do professor: i) desenvolvimento profissional, ii) relacionamento interpessoal, iii) compromissos profissional e institucional e iv) habilidades técnicas e profissionais. Cada critério é composto por indicadores nos quais são atribuídos peso 1 ou 2, assinalando a

relevância de cada item para aquele parâmetro. No que diz respeito às “habilidades técnicas e profissionais” do professor, os resultados apresentados por seus alunos nas avaliações externas representam até 10% da pontuação total em sua avaliação. Podendo chegar a até 5 pontos, com peso 2 na avaliação, este indicador apresenta-se com uma relevância maior que os demais itens neste critério, como o planejamento das aulas, a participação na construção do Projeto Pedagógico da escola e seu comprometimento com a aprendizagem dos alunos. Sob este prisma, estando a ADI atrelada ao Plano de Carreira destes servidores, os resultados obtidos nas avaliações em larga escala do SIMAVE representam parcela significativa dos critérios de progressão e promoção na carreira destes profissionais.³⁷ Segundo Brooke e Cunha (2011), até 2011 mais de 400 professores haviam sido exonerados de seus cargos devido a avaliações consideradas insuficientes, em especial derivadas do baixo retorno apresentado nas avaliações externas.

No que tange aos dirigentes escolares, sua ADI é disciplinada pelo Decreto n. 44.986, de 19 de dezembro de 2008, nomeada de Avaliação de Desempenho do Gestor Público (ADGP). A ADGP é estruturada em duas dimensões. Na “Avaliação Qualitativa” os dirigentes são julgados pela chefia imediata, por uma comissão composta por até três servidores que atuam na equipe coordenada por ele, e por meio de um formulário autoavaliativo. Nesta etapa é avaliado o “perfil gerencial” do dirigente por meio de um conjunto de sete critérios, dentre os quais se destacam os preceitos em torno da “orientação para resultados”, isto é, seu comportamento em prol do comprometimento e cumprimento dos resultados fixados e alinhados à estratégia de governo. A Avaliação Qualitativa representa 70% do resultado total da ADGP, sendo os demais 30% resultantes da segunda dimensão denominada “Avaliação Quantitativa”.

A Avaliação Quantitativa baseia-se nos resultados pactuados na segunda etapa do Acordo de Resultados, conforme determinado no Decreto n. 44.873/2008. No caso da gestão escolar, esta dimensão atrela-se intimamente à proficiência dos alunos de suas instituições, medida no SIMAVE e na Prova Brasil, cujos indicadores são pré-fixados no pacto.

Associado ao processo de ADI, o currículo básico dos níveis Fundamental e Médio, assim como os projetos e estratégias em torno dos resultados das avaliações em larga escala pactuados entre instituições escolares e SEE/MG, também estabelece íntima relação

³⁷ De acordo com a Lei n. 15.293, de 05 de agosto de 2004, tanto a progressão quanto a promoção dos profissionais instituídos na carreira da educação básica têm como critério a avaliação satisfatória no processo de ADI nos anos que precedem seu avanço em nível ou grau na carreira que pertence.

com o SIMAVE e os testes em nível nacional para sua definição. A Resolução SEE/MG n. 666, de 7 de abril de 2005, disciplina os Conteúdos Básicos Comuns a serem obrigatoriamente ensinados nas instituições sob a jurisdição da rede estadual de ensino que ofereçam as séries finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, constituindo-os como matriz de referência para o PROEB e para o PAAE. À SEE/MG cabe a obrigatoriedade de orientação pedagógica aos professores e a disponibilização de recursos didáticos a partir do Centro de Referência Virtual do Professor (CRV).³⁸

Art.4o.- Os Conteúdos Básicos Comuns - CBC deverão ser tomados como matriz de referencia para as avaliações que ocorrerem, a partir de 2005, no contexto do Programa de Avaliação da Rede Publica de Educação Básica - PROEB e do Programa de Avaliação da Aprendizagem, associado ao processo de Avaliação de Desempenho Individual - ADI dos docentes da rede estadual.

Parágrafo Único - A SEE deverá desenvolver e disponibilizar na Internet o Centro de Referencia Virtual do Professor - CRV contendo orientações pedagógicas e recursos didáticos para implementação dos CBC, bem como um Banco de Itens para elaboração de testes de avaliação abrangendo todos os conteúdos dos CBC (MINAS GERAIS, 2005).

Os resultados do PROALFA de 2006 demonstraram que 31% dos alunos da rede estadual de ensino chegavam ao 3º ano do Ensino Fundamental sem as competências que integram o processo de alfabetização e letramento suficientemente desenvolvidos. A partir deste diagnóstico, uma série de estratégias organizadas culminaram no Programa de Alfabetização no Tempo Certo, cujo objetivo era melhorar o aprendizado dos alunos, reduzir a repetência e, conseqüentemente, o abandono escolar. Além de objeto da ADI dos professores e diretores escolares, os resultados do SIMAVE determinaram a inserção destes profissionais nos programas e projetos implementados nas escolas. Exemplo disso é expresso na Resolução SEE/MG 820, de 24 de outubro de 2006, a qual implementa, no âmbito do Programa de Alfabetização no Tempo Certo, o atendimento diferenciado para alunos do 3º ano do ciclo inicial de alfabetização³⁹ que apresentaram baixo desempenho no PROALFA. Em seu texto, a Resolução determina que, na organização deste atendimento diferenciado, a escola deve reservar os melhores professores alfabetizadores de seu quadro, ou providenciar a

³⁸ O CRV é uma plataforma digital criada em 2005 pela SEE/MG com o objetivo de oferecer recursos de apoio ao professor para o planejamento, execução e avaliação das suas atividades de ensino. Embora não seja alimentada sistematicamente desde 2015, a plataforma ainda encontra-se em operação, disponibilizando um conteúdo diverso que contempla as diferentes disciplinas do CBC. O acesso ao portal se dá pelo endereço www.crv.educacao.mg.gov.br. Acesso em 20 de out. de 2018.

³⁹ O Decreto n. 43.506, de 6 de agosto de 2003, e a Resolução SEE/MG n. 430, de 7 de agosto de 2003, instituem e definem as normas de funcionamento do ensino fundamental de 9 anos. A nova organização escolar estabelecida nessa legislação fixa, nas séries iniciais do ensino fundamental, o Ciclo Inicial de Alfabetização, de três anos, e o Ciclo Complementar de Alfabetização, com duração de dois anos.

contratação de docentes capacitados para essa tarefa, cujo histórico profissional comprove tal competência e não registre um percentual de alunos com baixo desempenho na avaliação censitária acima de 20%.

Em 2008 o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) se incorpora ao Programa de Alfabetização no Tempo Certo como suporte para garantir a competência de leitura e escrita de toda criança até os 8 anos de idade até o ano de 2010, estipulada nas metas do Plano Estratégico do estado. O PIP se volta, então, para as “escolas estratégicas”, definidas como aquelas que apresentaram os piores resultados no PROALFA, que passam a ser acompanhadas por uma equipe técnica da SEE/MG com vistas a identificar os limites da prática profissional dos professores que influenciavam diretamente estes resultados. A partir deste diagnóstico, era proposto um trabalho de capacitação individual a estes docentes baseado na agenda do exame censitário.

Como forma de fomentar os processos de *accountability* na administração escolar, os resultados nas avaliações em larga escala passam, em 2004, a compor o quadro de informações que devem, obrigatoriamente, serem divulgadas à comunidade escolar. A Resolução SEE/MG n. 521, de 2 de fevereiro de 2004, acrescenta à obrigatoriedade de publicização dos dados escolares dos estabelecimentos de ensino instituída pela Lei n. 11.036/1993 o compromisso em divulgar os indicadores e estatísticas de desempenho escolar de seus alunos e resultados obtidos nas avaliações externas.

Em 2011, a temática retorna à cena com a apresentação do Projeto de Lei n. 2.174, de autoria do então deputado estadual Marques Abreu, do PTB, que dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas da rede estadual de educação mineira em afixar cartaz na parte externa do estabelecimento de ensino informando os resultados por ele obtidos na última apuração do Ideb. A justificativa apresentada pelo deputado reside, segundo ele, nos princípios da transparência e eficiência do serviço público, acrescentando que a divulgação dessas informações favorecerá maior controle e cobrança por parte da sociedade civil quanto ao nível de aprendizado e taxas de aprovação das escolas, além de representar importante fator de motivação para melhora dos índices e consequente aumento da qualidade da educação nas escolas públicas da rede estadual.

Embora o PL n. 2.174/2011 não tenha se traduzido em lei no período, a SEE/MG, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e o Instituto Minas Pela Paz, em 2012, instalou placas na entrada das escolas com o índice obtido pela instituição. Além do Ideb alcançado pela escola, também eram informados o índice médio das

redes públicas do município no qual a escola se localizava, todos sobrepostos a uma régua escalonada de 0 a 10.

Isto posto, o Programa Choque de Gestão na educação pode ser definido como uma proposta de reforma do modelo de administração educacional, que teve como objetivo a ampliação dos indicadores educacionais no que diz respeito à proficiência acadêmica dos alunos traduzida nas avaliações em larga escala. Com ênfase nos processos de *accountability*, estabelece uma relação direta entre o sucesso ou fracasso acadêmico dos estudantes e os professores e demais profissionais diretamente envolvidos no processo de ensino e aprendizagem nas escolas.

Como visto anteriormente, o Programa estrutura-se sobre a concepção de necessário alinhamento entre os diferentes atores na arquitetura governamental, objetivos organizacionais e a avaliação dos resultados das políticas implementadas. O Acordo de Resultados é o instrumento gerencial criado para disciplinar este alinhamento, estabelecendo um pacto entre agentes públicos e Estado em torno destes objetivos que, na educação pública mineira, traduziram-se nos indicadores educacionais determinados pelas avaliações externas. No centro da proposta de estruturação da arquitetura governamental, os cargos de gerência adquirem certo protagonismo. A necessidade de engajamento das unidades autônomas à agenda governamental faz com que estes atores se estabeleçam na linha de frente de suas instituições, com vistas ao cumprimento das metas e objetivos designados no pacto institucional. Essa centralidade fica expressa tanto nos termos da política institucional, a qual determina as funções e responsabilidades deste profissional, quanto nos documentos oficiais e materiais didáticos em sua formação. A Resolução SEE/MG n. 521/2004, por exemplo, estabelece que é de responsabilidade da direção escolar o desenvolvimento dos projetos educativos da instituição, devendo ela ter a iniciativa de buscar parcerias junto a associações diversas, instituições filantrópicas, iniciativa privada e outras do poder público ou comunidade em geral. Nesse sentido, ressalta a SEE/MG (2008, p.7), que o diretor escolar

mais que um administrador, deve exercer sua missão de verdadeiro líder da Escola, conciliando as demandas burocráticas e pedagógicas, estimulando a participação dos pais e comunidade, gerindo os recursos públicos, formando seus professores e funcionários, trabalhando as relações interpessoais [...] Fazer isto significa caminhar em direção ao cumprimento das metas pactuadas pela Escola com sua comunidade escolar e em direção, também, ao cumprimento das metas prioritárias da Secretaria de Estado de Educação (MINAS GERAIS, 2008, p. 7).

Essa concepção, que conjuga a capacidade de liderança do diretor em uma unidade autônoma e sua responsabilidade em torno dos objetivos definidos centralmente e

pactuados com o Estado, determina a necessidade da formação instituída nos processos de Certificação Ocupacional obrigatória para os cargos de gerência nas instituições públicas, bem como os processos de escolha dos diretores. A Lei n. 15.293, de 5 de agosto de 2004 determina o cargo de diretor escolar como de provimento em comissão. Assim como os demais cargos em comissão da administração pública direta e indireta, é lícita, portanto, a exigência de Certificação Ocupacional nos termos das Leis Delegada n. 174/2007 e 175/2007 mencionadas anteriormente.

A Resolução SEE/MG n. 852, de 22 de dezembro de 2006 estabelece os critérios e condições para indicação e escolha de candidatos ao cargo de Diretor e Vice-diretor das escolas estaduais em Minas Gerais. Conjuga tanto características próprias do modelo de gestão democrática, no que se refere ao processo de eleição pela comunidade escolar da chapa que julgar apta para a gestão da escola, quanto preceitos de competência técnica e de formação que configuram a idiossincrasia do modelo gerencial. Nestes termos, segundo a Resolução SEE/MG n. 852/2006, estão aptos a participar do processo de indicação aos cargos de direção e vice-direção os servidores que comprovem:

I - ser detentor de função pública estável ou de cargo das carreiras de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, ou ser designado para o exercício de função pública de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica;

II - ter sido **aprovado no exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, no caso de Diretor;**

III - possuir formação para o magistério, conforme especificado:

a) curso de pedagogia ou licenciatura plena ou graduação acrescida de formação pedagógica docente, para atuar em escola que ministre a educação básica;

b) curso de licenciatura curta para atuar em escola que ministre até os quatro últimos anos do ensino fundamental;

c) curso normal de nível médio, para atuar em escola que ministre apenas a educação infantil ou os anos iniciais do ensino fundamental;

IV - estar em exercício na Escola Estadual para a qual pretende candidatar-se na data de inscrição ao processo de indicação;

V - ter obtido pontuação igual ou superior a 70 (setenta) pontos no último período da Avaliação de Desempenho Individual - ADI ou na última etapa em que foi submetido a Avaliação Especial de Desempenho - AED, no caso de servidor efetivo;

VI - estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial a movimentação financeira e bancária;

VII - não estar respondendo a processo administrativo, civil e penal nem ter sido punido disciplinarmente nos 05 (cinco) anos anteriores a data da indicação para o cargo ou função (MINAS GERAIS, 2006 – grifo nosso).

Embora institucionalizada para todos os cargos de direção de provimento em comissão, em 2007, conforme mencionado anteriormente, a Certificação Ocupacional para os

dirigentes escolares teve sua primeira edição registrada no ano anterior. O Edital da SEE/MG n. 01, de 31 de julho de 2006, estabeleceu as normas de realização do exame destinado à Certificação Ocupacional para o cargo de Dirigente Escolar nas escolas estaduais de Minas Gerais naquele ano. Observa-se que, nesta primeira experiência de certificação ocupacional para diretores escolares, a participação dos candidatos esteve condicionada à formação continuada ofertada pela SEE/MG no âmbito do Projeto de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO), critério que não se repete nas edições posteriores deste processo.

O PROGESTÃO, assim como o PROCAD nas gestões anteriores, caracteriza-se como um programa de formação continuada em serviço ofertado aos diretores escolares de escolas públicas no país. Idealizado e desenvolvido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), o PROGESTÃO foi integrado à agenda mineira em 2004 com o objetivo de desenvolver as competências necessárias aos gestores de escolas públicas para promoção da melhoria dos resultados educacionais.⁴⁰

Dividido em dez módulos, distribuídos ao longo das 270 horas de formação, o curso se pauta no desenvolvimento de competências profissionais a partir de discussões temáticas centradas no método de resolução de problemas práticos do cotidiano escolar. Sua efetivação contou com a parceria da Universidade Nacional a Distância da Espanha (Uned), da Fundação Roberto Marinho e da Fundação Ford no financiamento de materiais instrucionais e no fomento da tecnologia de ensino à distância.

O discurso central do Projeto destaca a necessidade de se formar uma equipe de gestores envolvidos com a construção de um projeto de gestão participativa, com foco na permanência e sucesso escolar do aluno, ressaltando a importância do trabalho coletivo e o envolvimento e compromisso de toda comunidade escolar nas ações da instituição em prol do aprendizado dos estudantes. Embora apresente este apelo democrático, estudos demonstram que o PROGESTÃO, mais que um projeto alinhado aos preceitos da gestão democrática nas escolas, consolidou-se como uma estratégia política de disseminação e sustentação dos conteúdos referentes à reforma gerencial iniciada na década anterior, cujos poucos resultados derivaram-se, segundo apontam as agências transnacionais, da falta de pessoas capacitadas para desenvolverem as novas funções (CASTRO, 2004; ARAÚJO, 2006). O desafio posto é o de formar um “novo dirigente escolar” em que se prezem princípios como a liderança e a autonomia e que seja capaz de irromper com as estruturas fortemente hierarquizadas do

⁴⁰ <http://progestao.educacao.mg.gov.br/>. Acesso em 5 de out. de 2018.

ambiente escolar. Neste sentido, a temática discutida no Projeto destaca a necessidade de construção de um Projeto Pedagógico centrado no planejamento estratégico, ressaltando a eficiência na elaboração deste instrumento e anulando seu aspecto político; a indispensabilidade do estabelecimento de parcerias e a avaliação institucional, com grande valorização dos resultados e ênfase no desempenho profissional, como conteúdos necessários para uma boa gestão e organização do trabalho escolar.

2.1.3.2 - O governo de Antônio Anastasia e o arrefecimento da agenda de reformas: o fim de um ciclo

O período governado por Aécio Neves em Minas Gerais se encerra em 2010, com seu afastamento para concorrer ao Senado Federal no pleito daquele ano, abrindo campo para a atuação de Antônio Anastasia no comando do Executivo estadual. O protagonismo assumido por Anastasia ao longo dos quase oito anos do governo Aécio, (no primeiro ciclo como Secretário de Planejamento e Gestão, responsável direto pela condução do Choque de Gestão, e, no último mandato, enquanto vice-governador e personagem-chave nos processos de acordos de desempenho entre o gabinete executivo do Estado e as Secretarias de Governo, no âmbito do Programa Estado para Resultados) o laureia com a eleição ao executivo estadual em primeiro turno, com expressivos 62,72% dos votos válidos.

Ao longo do programa de reforma do Estado, desenvolvido pelo PSDB em Minas Gerais, a estratégia do governo para o setor público modificou em resposta aos principais desafios por ele identificados (BANCO MUNDIAL, 2012), traduzidos nos planos estratégicos elaborados e reestruturados no período. Em 2003, o Programa Choque de Gestão teve como preocupação central, conforme apontado no PMDI 2003-2020, o equilíbrio fiscal, com o controle dos gastos públicos, e o estabelecimento das bases institucionais para modernização do aparelho estatal, imprimindo um novo modelo de gestão de matriz gerencialista. Sob o comando da SEPLAG, em contato permanente com técnicos do setor privado,⁴¹ o governo mineiro consegue, já nos primeiros anos de mandato, ajustar as contas estaduais. Segundo o Banco Mundial (2012), entre 2003 e 2005, medidas como a centralização da folha de

⁴¹ Ao longo do ciclo de reformas sob o comando do PSDB em Minas Gerais a empresa de consultoria em gestão Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), do empresário Vicente Falconi, e o empresário Jorge Gerdau assumiram grande protagonismo na discussão da agenda governamental. O INDG (atualmente FALCONI – Consultores de Resultados) atua nos segmentos público e privado oferecendo serviços de consultoria em gestão e esteve na linha de frente do processo de reforma do Estado em Minas Gerais a partir do convênio de cooperação firmado entre ambos em 2006.

pagamento na SEPLAG, o estabelecimento de um teto salarial geral para os servidores públicos estaduais, o aumento da contribuição do funcionalismo para a previdência social e a eliminação de mais de 1.300 cargos, associados ao rápido aumento da receita, fizeram estabilizar as contas públicas mineira, fazendo-o adequar-se à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com as contas públicas readequadas, o programa de reformas do período contou com aportes do Banco Mundial na ordem de US\$ 1,6 bilhões, avalizado em todos os acordos pelo Governo Federal.⁴²

Em 2007, o foco do governo se dirigiu à melhora da prestação de serviços e promoção do desenvolvimento econômico no estado, objetivos expressos no Programa Estado para Resultados. As principais ações se voltaram para a intensificação e o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação, somado à ampliação do modelo de contratualização dos serviços públicos e tomada a dimensão de prestação de serviços a um “cidadão-cliente”.

Em 2011 iniciou-se o terceiro e último ciclo desse período de reformas com o Programa Gestão para Cidadania, contando com mais um aporte de recursos do Banco Mundial na ordem de US\$ 450 milhões. Neste programa, a ocupação central do governo seguiu nos processos de descentralização da gestão estratégica e no aperfeiçoamento das funções centrais da gestão pública, com foco no incremento em eficiência e eficácia, porém, somados à perspectiva da participação da sociedade civil organizada com vistas a incorporar a dimensão popular nos processos de tomada de decisão e monitoramento das políticas governamentais. Nessa perspectiva, o cidadão-cliente é entendido não mais como um mero consumidor dos serviços públicos, mas sim, como ator ativo do processo de gestão (ABRUCIO, 2006). Latente a esta dimensão da participação popular na gestão pública, encontra-se um conceito amplamente difundido nos modelos de administração gerencial que considera haver uma forte relação entre a participação direta dos usuários na gestão dos serviços públicos e a qualidade dos mesmos. A noção de *empowerment* presume, portanto, que estes cidadãos-clientes assumem importante papel na demanda por resultados dos agentes públicos, assegurando uma administração verdadeiramente voltada às demandas sociais, conforme aponta o relatório do BDMG (2013, p.16): “[...] Reformas gerenciais só

⁴² Segundo relatório do Banco Mundial (2012), entre 2006 e 2010 a instituição estabeleceu dois acordos de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento (DPL) com o governo mineiro. Em 2006, o Empréstimo para Política de Desenvolvimento do Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais destinou um montante de US\$ 170 milhões ao Estado. O Segundo Programa Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais foi aprovado em 2008 pela Direção Executiva do Banco que destinou US\$ 976 milhões ao governo estadual neste ano e, em 2010, como Financiamento Adicional, outros US\$461 milhões.

conquistarão de fato maior eficiência se, além da estratégia de orientação para resultados, existir o controle participativo da sociedade”.

A estratégia de governo nessa terceira geração de reformas é fundamentada no novo PMDI 2011-2030 (Lei n. 20.008, de 4 de janeiro de 2012) e instituída pela Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011, a qual dispõe sobre o modelo de gestão transversal adotado pelo Estado para consecução dos objetivos fixados no PMDI e no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Sob esta perspectiva, são constituídos sistemas setoriais integrados por Secretarias e Órgãos da Administração Pública Estadual agrupados em quatro áreas temáticas e subdivididas em dez Redes de Desenvolvimento Integrado, assim definidas no artigo 4º, parágrafo 2º da Lei Delegada n. 180/2011:

§2º São as seguintes as redes prioritárias da gestão transversal do desenvolvimento no âmbito do Poder Executivo, nas áreas temáticas a que se refere o caput do art. 3º desta Lei Delegada:

I - Área de apoio ao Governo e às relações institucionais: Rede de Governo Integrado;

II - Área de Planejamento, Gestão e Finanças: Rede de gestão eficiente e eficaz e de qualidade e equilíbrio do gasto;

III - Área de Direitos Sociais e de Cidadania:

a) Rede de atendimento em saúde;

b) Rede de educação e desenvolvimento do capital humano; e

c) Rede de desenvolvimento social, proteção, defesa e segurança;

IV - Área de Desenvolvimento Sustentável:

a) Rede de infraestrutura;

b) Rede de desenvolvimento rural;

c) Rede de desenvolvimento sustentável e de cidades;

d) Rede de tecnologia e inovação; e

e) Rede de identidade mineira (MINAS GERAIS, 2011a).

As Redes de Desenvolvimento Integrado substituem as “Áreas de Resultados” definidas no Programa Estado para Resultados, apontando, assim como a anterior, “metas síntese” desdobradas em objetivos, estratégias e indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas.

Sob a perspectiva da “governança em rede” (ainda focado na tríade Estado – mercado – terceiro setor, porém, agregando a dimensão da participação popular), o programa define três níveis estratégicos de governação (Comitê Estratégico, Câmara Multissetorial e Comitês Regionais) e aposta na regionalização da estrutura administrativa e adoção de espaços deliberativos (Gestão Participativa) com objetivo de disseminar as estratégias de gestão para resultados nas distintas regiões do estado marcadas por profundas desigualdades.

No nível da política institucional, a terceira geração de reformas no âmbito do Choque de Gestão reforça uma perspectiva que a considera um período que buscou inserir a

dimensão participativa na gestão pública sem, contudo, criar de fato mecanismos efetivos para isso. O discurso apresentado na Lei Delegada n. 180/2011 e no PMDI 2011-2030 não se traduziu em mecanismos efetivos de gestão deliberativa, cuja premissa é a institucionalização da esfera pública enquanto arena política efetiva e espaço de vocalização social com a inserção dos cidadãos nas instâncias de tomada de decisão. O arranjo dos Comitês Regionais, constituído majoritariamente por membros do alto escalão das Secretarias de Estado, distanciou-se da perspectiva de democracia participativa apregoada neste discurso, ainda que o PMDI 2011-2030 integrasse os espaços deliberativos previstos nos encontros com integrantes da Sociedade Civil Organizada com o objetivo de tornar conhecida a perspectiva das Redes de Desenvolvimento Integrado e promover a participação popular na definição de suas estratégias (MINAS GERAIS, 2011b). Segundo Gomes (2014), considerando os resultados de sua observação participante nos encontros dos Comitês Regionais, os mecanismos utilizados para disseminação da participação popular nos processos de tomada de decisão do Estado aproximaram-se, antes, mais de um modelo de elitismo democrático do que propriamente de uma democracia participativa.

Apesar de presumir que o estabelecimento e pactuação das metas e objetivos traçados para cada um dos setores definidos nas Redes de Desenvolvimento Integrado se dá a partir de um processo de interlocução entre os diferentes atores, no nível da política institucional, os mecanismos instituídos não se traduziram, assim, em um espaço deliberativo de construção e negociação das metas e prioridades da ação estatal, mantendo sua centralidade. A novidade deste ciclo reside, portanto, mais na regionalização dessas políticas e na pactuação dos Acordos de Resultados do que propriamente na abertura dos processos de tomada de decisão à participação popular.

Não obstante, na gestão educacional, o Programa Gestão para Cidadania também não se distanciou dos objetivos e estratégias definidos ao longo dos ciclos anteriores para o setor. O foco na gestão orientada para resultados e a intensa relação entre desempenho acadêmico dos estudantes, medido nos testes em larga escala, e profissionais do ensino mantiveram-se, traduzidos no PMDI 2011-2030, em suas estratégias prioritárias para Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, e no Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais (PDEMG), instituído pela Lei 19.481, de 12 de janeiro de 2011. Além disso, no escopo dessas estratégias, a relação latente entre escolaridade e desenvolvimento econômico seguiu ditando os rumos da política educacional no Estado, com vistas a imprimir uma formação para o trabalho aos jovens, sobretudo no Ensino Médio:

Desenvolver os professores desde a sua formação até o seu desempenho em sala de aula, dando ênfase à formação superior, à avaliação e premiação por resultados, à formação continuada, ao apoio metodológico e à valorização profissional.

Desenvolver a capacidade gerencial dos diretores das escolas públicas por meio da seleção baseada em critérios de mérito e liderança, da avaliação e premiação por resultados, da interligação dos profissionais em rede e da certificação ocupacional dos gestores educacionais.

Universalizar o acesso e **ampliar a atratividade do Ensino Médio. Revitalizar o Ensino Médio a partir de uma perspectiva empreendedora e inovadora, expandindo sua relação com a formação técnica e com o mundo do trabalho,** aumentando a diversidade e a flexibilidade dos currículos e adotando medidas para assegurar a permanência dos jovens na escola.

Aperfeiçoar e consolidar o sistema de avaliação do ensino, visando torná-lo um instrumento efetivo de planejamento, monitoramento e gestão escolar. Investir em medidas de comunicação social para **divulgar os resultados alcançados e os casos bem-sucedidos,** tendo em vista o estímulo à formação de novas parcerias e o aumento do desejo da sociedade por uma educação de alta qualidade (MINAS GERAIS, 2011b, p. 69-70 – grifos nossos).

Os objetivos e estratégias então fixados para a Rede de Educação e Desenvolvimento do Capital Humano se voltaram para a promoção do amplo acesso da população à educação de qualidade com vistas a melhorar sua empregabilidade, em especial à população jovem (MINAS GERAIS, 2011b). A carteira de projetos estruturadores seguiu a tônica apresentada nos ciclos anteriores, concentrando esforços em torno de programas como o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP II), dando continuidade ao projeto iniciado em 2008 e reforçando as ações de orientação profissional por técnicos da SEE/MG nas unidades escolares que apresentaram resultados insatisfatórios nos exames em larga escala; o Programa Reinventando o Ensino Médio, instituído em 2012 por meio da Resolução SEE/MG n. 2.030, de 25 de janeiro daquele ano, e o Programa de Educação Profissional (PEP), disposto no Decreto n. 45.599, de 11 de maio de 2011, ambos envolvendo ações de formação relacionada à inserção profissional do jovem, imprimindo uma relação mais estreita com o setor privado. Além disso, a gestão de Anastasia acaba por acentuar aspectos gerenciais na gestão escolar promovidos nos ciclos anteriores, como a ampliação dos processos de Certificação Ocupacional para diretores e demais profissionais da educação⁴³ e o reforço dos mecanismos

⁴³ As metas 3.2.6 e 3.2.10 do PDEMG estabelecem um prazo de 4 anos para aprovar todos os diretores de escolas estaduais em exames de certificação ocupacional. Além disso, a meta 10.2.7 tem como foco o desenvolvimento e implementação de um sistema de certificação ocupacional para educadores e demais profissionais da educação. Registra-se, contudo, que o processo de Certificação Ocupacional manteve-se nos editais para indicação de diretores escolares ao longo do mandato de Anastasia (e posteriormente, como veremos a seguir), porém, não observamos sua ampliação para os demais cargos e funções nas escolas.

de *accountability* expressos em ações como a fixação de placas com a pontuação do Ideb obtida pela unidade escolar na parte exterior da escola, conforme mencionado anteriormente.

No que compete à formação profissional dos trabalhadores em educação da Rede Estadual de Ensino, registra-se as ações em torno da constituição da Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais (MAGISTRA), instituída também pela Lei Delegada 180/2011. A MAGISTRA se destacou no período, sendo integrada na destinação de recursos disposta no PPA 2012 – 2015 do estado (Lei n. 2.0024, de 9 de janeiro de 2012) com programas de formação e desenvolvimento profissional no âmbito do Programa Pró-escola. Contudo, destaca-se que, no âmbito de ações destinadas à capacitação profissional dos trabalhadores em educação da Rede Estadual de Ensino, não são identificadas atividades específicas voltadas ao executivo das instituições escolares, Registra-se, todavia, ações que integram o corpo gestor das escolas, como o colegiado escolar e a coordenação pedagógica.

A política funcional na Rede Estadual de Ensino do governo de Antonio Anastasia seguiu a tônica dos ciclos anteriores e talvez tenha sido um dos aspectos de maior destaque e repercussão ao longo de seu mandato. Assim como nos ciclos anteriores, guardou estreita relação com a política fiscal do estado no que tange a busca incessante de redução de despesas. Segundo o Banco Mundial (2012), entre 2005 e 2010 uma reestruturação no quadro de recursos humanos do setor público estadual reduziu de 893 para 137 seu número de carreiras. Além disso, os aumentos salariais por tempo de serviço foram substituídos por critérios baseados em desempenho e escolaridade. Essa reestruturação é apresentada como determinante para o Estado cumprir a LRF.

Em 2010, após um período marcado por uma forte política de controle de gastos, especialmente sobre a folha de pagamento, uma combinação de decisões judiciais e novas leis no âmbito nacional que ressoaram nos níveis subnacionais elevaram em 12,1% os gastos com pessoal, maior elevação desde o início do Choque de Gestão. Entre os principais fatores que desencadearam esta elevação está a fixação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN),⁴⁴ responsável pelo aumento de R\$ 1,1 bilhão na folha de pagamento do Estado (BANCO MUNDIAL, 2012).

As políticas de ajuste fiscal adotadas no final da gestão de Aécio Neves em 2010 e reforçadas no ciclo encaminhado por Anastasia refletem de sobremodo no período final do

⁴⁴ O PSPN foi instituído pela Lei Federal n. 11.738, de 16 de julho de 2008.

Choque de Gestão. Na educação, com vistas a atender à Lei Nacional do Piso, a Lei n. 18.975, de 29 de junho de 2010, fixa uma nova configuração para a carreira no magistério público estadual e institui a remuneração por subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica. O subsídio incorpora, em cota única, as gratificações e adicionais percebidos no regime remuneratório anterior, como a gratificação de incentivo à docência, gratificação de educação especial, gratificação por curso de pós-graduação, auxílio alimentação, adicional de desempenho, dentre outros, distante do disposto na legislação nacional que fixa o PSPN como vencimento básico, não acrescidas vantagens pecuniárias adquiridas no desenvolvimento da carreira.

Em 2011, o parecer do Supremo Tribunal Federal (STF) relativo à ADIN n. 4.167/2008⁴⁵ confirma a constitucionalidade da Lei do Piso e estabelece o cumprimento imediato pelos entes federados. Em Minas Gerais, o parecer do STF desencadeia uma série de ações por parte dos trabalhadores em educação e suas instituições representativas, que deságuam no movimento grevista da Rede Estadual de Ensino que se alongou por 112 dias, entre junho e setembro de 2011, considerada a mais longa paralisação da categoria no país. A negociação final entre governo e categoria resulta em uma nova política remuneratória instituída pela Lei n. 19.837, de 2 de dezembro de 2011, a qual fixa o “Modelo Unificado de Remuneração” e o sustenta ao longo do período sob a justificativa de estar cumprindo o disposto na Lei do Piso.⁴⁶

O impasse expresso na política funcional do governo Anastasia acabou por elucidar o contraste entre o discurso de uma gestão baseada em princípios deliberativos presente tanto no PMDI 2011-2030, quanto nos programas setoriais, como o PDEMG, e a prática institucionalizada na política estatal, com pouco espaço destinado à vocalização social. A espelho do que se observou no cenário nacional em 2003, o aparente esgotamento do modelo de reformas que se desenvolveu ao longo de doze anos acaba por romper com o protagonismo assumido pelo PSDB no estado, e abre espaço para assunção de uma proposta

⁴⁵ A ADI 4.167/2008 refere-se à ação impetrada no Supremo Tribunal Federal pelos governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB); Rio Grande do Sul, Yeda Crusius (PSDB); Paraná, Roberto Requião (PMDB); Santa Catarina, Luis Henrique da Silveira (PMDB); e Ceará, Cid Ferreira Gomes (PSB), com o objetivo de requerer a inconstitucionalidade de dispositivos constantes na Lei do Piso, em especial no que tange à composição jornada de trabalho estipulada, a definição do valor como vencimento básico e o pagamento retroativo com o valor do piso fixado.

⁴⁶ Para maior compreensão sobre o processo de instituição do Modelo Unificado de Remuneração ver Brito *et al* (2011) e Duarte (2013).

de matriz ideológica antagônica, expressa pelo candidato eleito no pleito de 2014, Fernando Pimentel, do PT.

Decerto que Antônio Anastasia se afasta do Executivo estadual no ano final do mandato para concorrer às eleições para o Senado Federal, sendo eleito com 56,73% dos votos válidos em disputa direta com outros dois concorrentes, e seu substituto, o vice-governador Alberto Pinto Coelho, do Partido Progressista (PP), não entra na disputa. Contudo, a vitória do projeto petista de Fernando Pimentel sobre o candidato do PSDB em Minas Gerais, João Pimenta da Veiga Filho, apoiado por Anastasia e pelo então candidato à Presidência da República, Aécio Neves, indica um cenário em que as reformas empreendidas neste último ciclo no estado não alcançaram os objetivos fixados em 2011.

A proposta de campanha apresentada por Pimentel em 2014⁴⁷ buscou resgatar na memória do eleitor os avanços em termos da política econômica e social em nível nacional, alavancados pelo partido nos governos petistas dos anos 2000, contrastando com seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, em alusão à disputa que se deu no cenário estadual diante do PSDB mineiro. A agenda de reformas no âmbito do Choque de Gestão também não foi poupada e, o candidato petista, apresentou um discurso contrário ao modelo “centralizador” adotado, em que os espaços deliberativos foram silenciados e optou-se por adotar uma gestão baseada numa visão gerencial de administração pública adotada pelo Banco Mundial, na qual parâmetros de metas e controle de resultados, oriundos da iniciativa privada são adaptados à gestão pública.

Com esta base de campanha, Pimentel é eleito em primeiro turno no estado com 52,98% dos votos válidos, superando em 11% o segundo colocado, Pimenta da Veiga.

2.1.4 - O governo de Fernando Pimentel em Minas Gerais: entre o gerencialismo e a perspectiva deliberativa de administração

Considerando que esta tese foi desenvolvida concomitantemente à gestão de Fernando Pimentel em Minas Gerais, abordamos nessa seção os aspectos mais amplos do governo petista no estado ressaltando os mecanismos de gestão adotados no período e inferindo sobre sua aproximação ou distanciamento das premissas da NGP ressaltadas ao longo deste trabalho.

⁴⁷ Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/propostas-de-governo-dos-candidatos-ao-cargo-de-governador-de-minas-gerais>. Acesso em 12 de dez. de 2018.

Como mencionado anteriormente, o programa de governo apresentado por Fernando Pimentel no pleito de 2014 buscou, ao mesmo tempo, aproximar sua proposta àquela levada a cabo em nível federal nos governos Lula e Dilma e atacar as bases gerencialistas adotadas nos governos de Aécio Neves e Antônio Anastasia em Minas Gerais. A proposta do seu plano de governo dispõe sobre o desenvolvimento de uma forma de gestão descentralizada, participativa e transparente, reforçando os aspectos da administração deliberativa⁴⁸ (BRUGÉ, 2012) elencados no discurso do Programa Gestão para Cidadania, mas que não se traduziram na prática.

Segundo o programa de governo de Pimentel, os doze anos de atuação do PSDB em Minas Gerais deixaram marcas profundas na administração e uma dívida pública que colocava o estado como segunda unidade federativa mais devedora no país. Com crescimento econômico estagnado e altas taxas de desemprego, em comparação com estados da região Centro-oeste e Sul do Brasil, a saída proposta por Pimentel é superar o modelo de “Estado gerente” adotado na gestão anterior e recriar o “Estado Planejador”, com uma “gestão transparente e eficiente” e uma agenda de fato integrada, constituída por pólos de administração regionalizados.

Neste contexto, o diagnóstico, diretrizes e estratégias do novo governo são apresentados no novo PMDI 2016 – 2027, instituído pela Lei n. 21.967, de 12 de janeiro de 2016. Segundo o documento, o PMDI 2016 – 2027 tem como diretrizes a promoção do desenvolvimento e social sustentável e a redução das desigualdades sociais e regionais. O Plano traça como estratégia para consecução dos objetivos, o modelo de gestão “participativo e inclusivo de desenvolvimento”, com ampla participação de órgãos e entidades da administração pública atuando transversalmente em parceria com os governos federal e municipais, a iniciativa privada, as organizações não governamentais e a sociedade civil organizada (MINAS GERAIS, 2016).

Interessante ressaltar que, o modelo de gestão proposto no PMDI 2016 – 2027 aproxima-se, teoricamente, daquele apresentado no Plano anterior em que se buscou estabelecer bases de uma administração deliberativa, inserindo a perspectiva do cidadão nos processos de tomada de decisão do Estado. Se a gestão anterior, como visto, não conseguiu implementar mecanismos de participação popular efetivos, o governo de Fernando Pimentel

⁴⁸ Segundo Brugé (2012), a administração deliberativa deriva-se da mobilização dos movimentos sociais, caracterizados pelas múltiplas identidades, em torno de sua demanda por reconhecimento da diversidade e participação nos processos democráticos, emergindo como um modelo mais democrático de gestão pública.

busca, no primeiro momento, estabelecer estes espaços por meio dos Fóruns Regionais de Governo, instituídos pelo Decreto n. 46.774, de 9 de junho de 2015.

De caráter consultivo e propositivo, os Fóruns Regionais de Governo foram instalados a partir critérios geográficos e socioeconômicos no estado em “territórios de desenvolvimento”, formados por municípios e suas populações que se integram por suas identidades e culturas. Coordenado por representantes das secretarias de governo, os Fóruns estiveram organizados com representações dos diferentes segmentos sociais, conforme estabelecido no artigo 6º do Decreto n. 46.774/2015:

Art. 6º Os Fóruns Regionais de Governo serão estruturados envolvendo representantes do Governo do Estado, de órgãos federais de expressão territorial, Prefeitos, Vereadores, entidades empresariais e sindicais, representantes de organizações da sociedade civil de expressão territorial e de representações do Poder Legislativo Estadual e Federal.

§ 1º A instalação dos Fóruns Regionais de Governo ocorrerá na primeira reunião a ser realizada em cada um dos respectivos territórios de desenvolvimento.

§ 2º O funcionamento, estrutura organizacional e participação nos Fóruns Regionais de Governo serão regulamentados por Resolução Conjunta da SEGOV, SEPLAG e SEDPAC.

Constituem-se, portanto, como o espaço de vocalização social aos moldes do modelo almejado na perspectiva da “governança em rede” do projeto de gestão pública anterior. Conforme disposto no PMDI 2016 – 2027, os 17 Fóruns Regionais se consolidam como instrumentos de planejamento do Estado, fundamentando e legitimando o plano estratégico desenvolvido para o período por meio da participação popular.

O novo PMDI articula-se em torno de 5 eixos: 1) Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; 2) Infraestrutura e Logística; 3) Saúde e Proteção Social; 4) Segurança Pública; e 5) Educação e cultura. Cada eixo se estrutura sobre cinco dimensões, a saber: i) Participação; ii) Desenvolvimento de Pessoas; iii) Sustentabilidade Fiscal; iv) Modelo de Gestão; v) Sustentabilidade Territorial (MINAS GERAIS, 2016). Notemos que o modelo de gestão é uma preocupação presente na plataforma de governo e recorrentemente afirmado. Conforme veremos adiante, a gestão pública marca o período governado por Fernando Pimentel com um hibridismo administrativo que, em certo grau, sustenta os argumentos de adaptabilidade dos modelos gerenciais adotados na perspectiva da NGP. Se por um lado busca implementar mecanismos de controle e avaliação pautados na participação popular, por outro mantém instrumentos e perspectivas desenvolvidos nas reformas empreendidas nos ciclos anteriores.

Em contraposição a uma gestão de desempenho concentrada na aferição de resultados articulados a um programa de premiação, o modelo proposto no PMDI 2016 – 2027 incorpora uma perspectiva de gestão que busca mensurar os resultados públicos, antes, para servir como plataforma de prestação de contas à sociedade e base para participação informada dos atores sociais (MINAS GERAIS, 2016). Neste sentido, a Lei n. 22.257, de 27 de julho de 2016, estabelece a estrutura orgânica da administração pública estadual e altera, de modo significativo, os principais dispositivos gerenciais adotados nos governos anteriores: o Acordo de Resultados, ao instituir o “Pacto pelo Cidadão”, os processos de avaliação de desempenho e o Prêmio de Produtividade.

Instituído pela Lei n. 22.257/2016, e pelo Decreto n. 47.070, de 26 de outubro de 2016, o “Pacto pelo Cidadão” constitui-se como o instrumento de contratualização entre o gabinete executivo do Estado e os dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo com vistas a contribuir para o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no Planos Estratégicos (PMDI e PPAG). Portanto, à semelhança do Acordo de Resultados, o Pacto pelo Cidadão propõe-se a definir um acordo concertado entre as instâncias governamentais, visando a consecução dos objetivos fixados pelo Estado. São signatários do Pacto pelo Cidadão o Governador e o dirigente máximo do órgão ou da entidade pactuada. A este último, é concedida autonomia gerencial, orçamentária e financeira que o permite, por exemplo, alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, funções gratificadas e gratificações temporárias e estratégicas, desde que não acarrete despesa adicional.

Do mesmo modo, a Avaliação de Desempenho dos servidores manteve-se na perspectiva do projeto de gestão. Contudo, diferentemente da ADI instituída no Choque de Gestão, a avaliação determinada no Pacto pelo Cidadão, além de rever os percentuais para determinação dos conceitos, instituiu a dimensão organizacional no processo, considerando a causalidade de fatores como o contingenciamento de recursos, por exemplo:

Art. 21 – Considera-se satisfatória a Avaliação de Desempenho prevista no inciso VI do art. 80 da Lei 22.257, de 2016, quando sessenta por cento das ações pactuadas forem classificadas como superadas ou concluídas, para o respectivo período de referência.

Art. 22 – As metas e ações que tenham sido afetadas por razões extraordinárias, contingenciamento de recursos, modificação na orientação da execução das políticas públicas ou mudança na legislação podem ser repactuadas, sem prejuízo do disposto no Pacto pelo Cidadão (MINAS GERAIS, 2016).

Outro mecanismo amplamente difundido como política de desempenho no âmbito do Choque de Gestão ganha novos contornos no novo governo. O Prêmio por Produtividade não fica mais relacionado ao desempenho individual ou institucional, cabendo à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças deliberar sobre a aplicação dos benefícios. Contudo, conforme disposto no Decreto n. 46.724, de 11 de março de 2015, a concessão ou manutenção do benefício segue condicionada à disponibilização de recursos.

Na educação, o Prêmio por Produtividade incorpora-se à remuneração dos profissionais do ensino, extinguindo com o modelo de pagamento por subsídio instaurado na gestão anterior e fazendo-se cumprir a legislação nacional sobre o PSPN. A Lei n. 21.710, de 30 de junho de 2015, institui a nova política remuneratória e estrutura das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica. As vantagens pecuniárias derivadas da progressão na carreira passam, portanto, a serem acumuladas separadamente ao vencimento, incluindo-se o Prêmio por Produtividade.

Se por um lado as ações dos primeiros anos de mandato da gestão petista em Minas Gerais buscaram alterar de forma significativa os principais mecanismos da gestão baseada em resultados implementada ao longo dos doze anos precedentes, imprimindo um modelo de gestão com princípios mais democráticos e/ou deliberativos, por outro lado, observa-se a manutenção de instrumentos adotados no ciclo anterior que denotam um hibridismo gerencial assumido no governo de Fernando Pimentel. Neste escopo, destacamos a manutenção da ADI na estrutura de progressão na carreira do Grupo de Atividades da Educação Básica, instituída na Lei n. 21.710/2015, bem como a obrigatoriedade da Certificação Ocupacional no processo de escolha de diretor escolar das instituições públicas da rede estadual de ensino, conforme disposto na Resolução SEE/MG n. 2.795, de 28 de setembro de 2015:

Art. 8º Poderá constituir chapa para participação no processo de escolha de diretor e vice-diretor o servidor que comprove:

I- ser Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, detentor de cargo efetivo ou de função pública estável ou ex-efetivo (situação ADI 4876 – STF) ou designado para o exercício de função pública;
II- no caso de diretor, **possuir Certificação Ocupacional de Diretor de Escola Estadual vigente**, ou seja, referente aos processos de 2013, 2014 ou 2015; [...] (MINAS GERAIS, 2015 – grifo nosso).

O governo de Fernando Pimentel insere-se em um contexto nacional de intensas movimentações na perspectiva política. O quadro de desprestígio assumido pelo PT diante das

denúncias de corrupção na esfera federal e estadual,⁴⁹ associado à crise financeira que se instalou no país e à eclosão de movimentos conservadores na esfera nacional, contribuíram de modo substancial no quadro de reprovação que o governo chega ao fim do mandato. Segundo pesquisa realizada pelo IBOPE – Inteligência, Pesquisa e Consultoria Ltda.,⁵⁰ durante o período eleitoral em outubro de 2018, a reprovação do governo mineiro chegou a 67%. O resultado do pleito para governador em 2018 reflete este quadro, fazendo com que Pimentel não alcance sequer o segundo turno da disputa eleitoral, sendo derrotado por Antônio Anastasia e Romeu Zema, do Partido NOVO, este último eleito em segundo turno.

2.2 – A construção da política gerencialista em Pernambuco

O estado de Pernambuco localiza-se na região Nordeste do Brasil e destaca-se por concentrar uma das maiores populações da região. De acordo com o Censo Populacional de 2010 (IBGE, 2010), o estado apresentava uma população residente de 8.796.448 habitantes, distribuídos em 184 municípios, atrás apenas do estado da Bahia. A estimativa populacional em 2017, segundo o IBGE, era de 9.473.266 habitantes, ocupando a sétima colocação no ranking brasileiro.

Os dados de atendimento educacional no estado guardam relação com a dinâmica populacional e concentra o segundo maior número de matrículas na educação básica da região, com 2.263.728 estudantes matriculados nas diferentes etapas de ensino (INEP, 2018). Assim como o cenário nacional, o maior percentual de alunos (77%) está aglutinado no setor público, sendo a rede estadual de ensino responsável por 34% deste contingente (591.470 estudantes) e as redes municipais responsáveis por 65% da oferta de matrícula pública na educação básica.

A Rede Estadual de Ensino Pernambucana, ao contrário do que foi observado em Minas Gerais, apresenta-se, em termos numéricos, com papel secundário na dinâmica da oferta pública na educação básica. Assim como registrado nos percentuais de matrícula, o

⁴⁹ Em âmbito federal, a Operação Lava-jato da Polícia Federal (PF), desencadeada em 2009 no estado do Paraná, ganha destaque na esfera nacional em 2013, sobretudo com foco de investigação nas gestões do ex-presidente Lula. Em 2016, a operação é atribuída ao processo político que desencadeou o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff neste ano e, em 2018, levou à prisão de Lula. No âmbito estadual, Fernando Pimentel conviveu com denúncias ao longo de todo mandato enquanto governador de Minas Gerais. A Operação Acrônimo da PF denuncia o ex-governador mineiro por suposta participação em lavagem de dinheiro. Até o encerramento de seu mandato em 2018, todos os processos em que se apresenta como réu não foram concluídos.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/>. Acesso em 12 de dez. de 2018.

contingente de docentes, bem como o número de estabelecimentos de ensino e turmas, apresenta-se com percentuais abaixo daqueles registrados nas redes municipais. De acordo com os dados do Censo Escolar 2017 (INEP, 2018), dos 69.708 docentes que atuavam na Rede Pública de Ensino naquele ano, menos de 1/3 tinha contratos com os 1.051 estabelecimentos de ensino sob autarquia do estado. Isso equivale dizer, portanto, que apenas 29% dos docentes da Rede Pública de Ensino em Pernambuco atuam na rede estadual, estando distribuídos em 16% dos estabelecimentos públicos da educação básica, ao passo que as redes municipais concentram 83,7% das instituições. Observa-se, portanto, uma diferença entre a cobertura do atendimento educacional registrado na rede estadual de ensino pernambucana daquele verificado no mesmo nível administrativo tanto no conjunto das 27 Unidades Federativas no país,⁵¹ quanto em Minas Gerais.

O Nordeste brasileiro é historicamente conhecido como a região que apresenta os piores índices socioeconômicos no Brasil. Ao longo das décadas, a pobreza, associada ao clima árido da região e à figura do retirante nordestino marcaram a população que carrega, até hoje, o estigma da miséria e da pouca instrução. Embora este cenário de pobreza e miséria venha se atenuando desde os anos 2000, a região ainda ostenta indicadores muito distintos e ainda distantes às demais regiões do país. De acordo com dados do IPEA,⁵² entre 2001 e 2014, a região reduziu em 52% o número de indivíduos pobres.⁵³ No mesmo período, a desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini saltou de 0,600 para 0,516, indicando redução considerável deste indicador.⁵⁴ O mesmo também é observado no que se refere à população jovem e adulta analfabeta. Considerando o mesmo interstício, a região reduziu, aproximadamente, 12% o analfabetismo entre os indivíduos com 15 anos ou mais de idade.

O avanço nos indicadores sociais, ainda que deságue em um cenário distante de regiões como o Sudeste e o Sul do país, retrata um período em que os Estados dessa região

⁵¹ No Brasil, de acordo com o Censo Escolar 2017 (INEP, 2018), 82% da matrícula na Educação Básica e 76% dos docentes estavam alocados no setor público, sendo que, destes, 41% e 42% das matrículas e dos docentes, respectivamente, respondiam à administração estadual ou Do distrito Federal.

⁵² www.ipeadata.gov.br

⁵³ Este indicador é medido considerando o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa com base em recomendações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS).

⁵⁴ O Índice de Gini-renda mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

passaram por reformas significativas, impulsionadas, sobretudo, pela política nacional e pela presença de um cidadão nordestino no executivo do país, cuja história conflui com aquela dos retirantes sertanejos. Ao longo do governo do Presidente Lula, a região nordestina recebeu programas e projetos que impulsionaram o desenvolvimento de seus indicadores socioeconômicos e tiveram impacto direto na gestão em seus estados. Neste ínterim, destacamos o estado pernambucano que, como veremos, ainda que experimente reformas importantes em sua administração pública nos anos finais da década de 1990, acaba por reestruturar a gestão do estado de forma significativa a partir da segunda metade dos anos 2000, neste cenário de desenvolvimento encaminhado na instância federal.

2.2.1 – A constituição de um Estado gerencialista em Pernambuco

Como dito no capítulo anterior, as reformas da administração pública nacional, impulsionadas ao longo da segunda metade da década de 1990, abrem terreno para as transformações experimentadas nos níveis subnacionais no início do século XXI. Resguardadas algumas exceções (como o caso mineiro, no qual, como vimos, depreende uma série de reformas no aparelho estatal em consonância com o cenário nacional, ainda que as mudanças mais profundas sejam experimentadas nos anos 2000), a reestruturação do estado empreendida pelo Mare no governo de Fernando Henrique Cardoso ressoa de sobremodo nos níveis subnacionais que acabam por impulsionar as primeiras experiências de uma gestão de matriz gerencialistas nessas esferas.

Em Pernambuco, tal afirmação se torna evidente com a ascensão, em 1999, do governador Jarbas Vasconcelos, do PMDB, que se traduz em seu primeiro mês de mandato na Lei n. 11.629, de 28 de janeiro de 1999. Influenciada pelo Plano Diretor de Reforma do Estado do governo FHC, a referida lei dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual e, aos moldes do Mare, institui a Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE) sob um forte discurso em favor da modernização do aparato público. Além disso, conforme disposto no Decreto n. 21.287, de 5 de fevereiro do mesmo ano, é instituída a Comissão Diretora de Reforma do Estado no âmbito do Programa Estadual de Desestatização e de Modernização e Controle das Entidades Estatais.

Os preceitos da NGP, objeto de análise dessa tese, ficam expressos ao longo dessa primeira experiência de reformas do estado pernambucano sob a perspectiva gerencialista também no Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública

(PROGESTÃO/PE),⁵⁵ lançado em 2000 pela SARE, porém, somente regulamentado em 2003 com o Decreto n. 25.346, de 2 de abril. Cruz (2006) ressalta que, o plano de modernização implementado ao longo da gestão de Jarbas Vasconcelos, caracteriza-se por um programa que buscou transformações no nível institucional a partir da formatação de um novo marco legal para o desenho e atuação de uma administração pública moderna e “enxuta”, em um modelo gerencial orientado para resultados e para o atendimento do cidadão. Além disso, prezou por uma modernização da administração pública centrada no desenvolvimento do aparato tecnológico para o uso e disseminação das informações como instrumento de gestão e prestação de contas.

A justificativa para implementação das reformas estruturais apresentada pelo governo estadual na ocasião, centrou-se principalmente, na agenda fiscal do Estado. O discurso exposto nos textos legislativos e nos planos estratégicos do Estado no período asserta que, mais que estar sob influência da agenda de reformas em âmbito nacional, a reestruturação do estado se apresenta como fator primordial para reestabelecer as contas públicas e acelerar a arrecadação fiscal em prol de um alinhamento das expectativas e demandas da sociedade na procura pelos serviços públicos. A retomada do equilíbrio das contas públicas estava, então, vinculada a uma reestruturação institucional de impacto, no qual fosse repensado o papel do Estado na oferta dos serviços e respaldada juridicamente. Correia (2011) destaca que o governo Jarbas Vasconcelos, então, focalizou suas ações nos serviços de maior impacto social e econômico, reduzindo a estrutura governamental. Para isso, lançou mão de uma agenda gerencialista, em que se preza os mecanismos de contratualização de entidades de direito público ou privado e processos de privatização e publicização⁵⁶ de atividades tradicionalmente de monopólio público.

De acordo com a OCDE (1999), os regimes de contratualização na administração pública surgem a partir da introdução da perspectiva da melhoria da eficiência e eficácia na destinação dos serviços públicos, em termos de equalização dos recursos, da qualidade do serviço prestado, dos resultados almejados e da gestão dos processos. Diferentemente do que foi observado em Minas Gerais, a perspectiva da contratualização na administração pública em Pernambuco antecedeu a promulgação da Emenda Constitucional n. 19/1998 em nível

⁵⁵ Para os fins desta tese, identificamos o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública com a sigla PROGESTÃO/PE, diferentemente da sigla original apresentada pelo Governo Estadual (PROGESTÃO), para distinguir do Projeto de Capacitação à Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO) em Minas Gerais.

⁵⁶ O termo se refere à gestão pública não estatal de um serviço público, como a atuação das Organizações Sociais no governo FHC, por exemplo.

nacional. A Lei n. 11.292, de 22 de dezembro de 1995, já dispunha sobre a figura jurídica do contrato na gestão pública estadual indicando-o como instrumento de pactualização entre Poder Executivo e organizações públicas da administração indireta, assim estabelecidos:

Art. 2º Contrato de gestão ou contrato-programa é o instrumento jurídico formal que define e especifica as atividades, projetos e ações que uma entidade estatal deve executar visando o cumprimento das diretrizes, medidas e planos governamentais, com ênfase para o plano plurianual, qualificando metas, definindo sistemas, orientando processos operacionais e estabelecendo mecanismos de monitoração e controle do desempenho empresarial de cada entidade (PERNAMBUCO, 1995).

Contudo, observa-se que é na gestão de Jarbas Vasconcelos que o instrumento jurídico do contrato é ampliado, associado ao processo de descentralização administrativa. Assim, a Lei n. 11.741, de 11 de janeiro de 2000, qualifica as entidades públicas estaduais, de administração direta e indireta, como “Agências Executivas”, com ampla autonomia gerencial, orçamentária e financeira e estabelece como requisitos para sua qualificação:

I - possuir plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento, concluído ou em processamento, objetivando a melhoria da qualidade da prestação dos serviços a seu cargo, a redução dos custos operacionais e a melhoria da gestão dos serviços; e

II - **celebração de contrato de gestão com a Secretaria de Estado a que se vincula** (PERNAMBUCO, 2000 – grifo nosso).

O pacto é considerado descumprido quando as metas definidas no contrato de gestão não fossem atingidas ou não alcançasse um desempenho satisfatório na avaliação estabelecida em legislação específica para cada Agência. Como consequência, as Agências Executivas perdiam o status executivo e a autonomia concedida.

Contudo, conforme afirma Correia (2011), até 2002 nenhum contrato de gestão havia sido assumido no Governo Estadual. Segundo o autor, os avanços mais significativos da primeira gestão do governador Jarbas Vasconcelos, encerrada neste ano, se deram na experimentação e instituição de um novo processo de planejamento do Estado e na criação da Escola de Governo, importante para formação de uma nova geração de gestores sob a perspectiva da Nova Gestão Pública.

Em 2003, Jarbas Vasconcelos reassume o executivo estadual pernambucano após o pleito de 2002, que o reconduziu ao cargo em primeiro turno com 60,41% dos votos válidos. A Lei complementar n. 49, de 31 de janeiro de 2003, sinaliza a tônica do governo neste segundo mandato indicando a continuidade do programa de reformas estabelecido no primeiro ciclo. A perspectiva expressa na referida lei indica a ideia de maior distanciamento do governo central enquanto provedor dos serviços públicos, deslocando-o para o papel de

coordenador e gestor dessas políticas. Esta dimensão fica expressa na definição das áreas exclusivas e não-exclusivas de atuação do Estado, assim estabelecidas no artigo 7º da Lei complementar n.49/2003:

Art. 7º O Poder Executivo atuará, de forma sistêmica e integrada, através de programas, especialmente nas seguintes áreas:

I - Exclusivas:

- a) Segurança Pública;
- b) Representação Judicial e Extrajudicial do Estado;
- c) Defensoria Pública;
- d) Arrecadação, Fiscalização Tributária e Controle Interno;
- e) Fiscalização Sanitária e Agropecuária;
- f) Fiscalização e Controle do Meio Ambiente; e
- g) Regulação e Fiscalização de Serviços Delegados.

II - Concorrentes:

- a) Educação;
- b) Saúde;
- c) Cultura;
- d) Trabalho;
- e) Direitos da cidadania;
- f) Urbanismo;
- g) Habitação;
- h) Saneamento;
- i) Gestão ambiental;
- j) Ciência e Tecnologia;
- k) Agricultura e Organização Agrária;
- l) Indústria, Comércio e Serviços;
- m) Comunicações, Energia e Transportes; e
- n) Desportos e Lazer.

A figura jurídica da contratualização é reforçada na Lei Complementar n. 49/2003, estabelecendo-a como mecanismo de gestão do Poder Executivo na destinação dos serviços públicos. Sendo assim, a lei institucionaliza a pactualização entre entes públicos, organizações sociais e entidades de direito público ou privado. Os contratos designados de modo intragovernamental se deram na forma de “Termos de Desempenho”, com a necessária definição de índices quantificáveis relativos a metas com referenciais comparativos, atrelados a um sistema de responsabilização em função dos resultados alcançados.

A institucionalização e ampliação do sistema de contratualização na gestão pública talvez tenha sido o marco mais importante estabelecido na gestão de Jarbas de Vasconcelos. A medida abriu precedentes e sedimentou o modelo de gestão por resultados que se constituiu no âmbito do PROGESTÃO/PE, sobretudo, após sua regulamentação em 2003. Como assinala Correia (2011, p. 95), a contratualização era tida como instrumento de modernização da gestão pública e como continuidade do projeto reformista do Estado, assim operacionalizada:

(i) sensibilização da organização; (ii) formalização da adesão da organização junto ao programa; (iii) diagnóstico organizacional; (iv) análise situacional por referências comparativas, (v) capacitação do quadro de servidores públicos; (vi) elaboração do planejamento estratégico, (vii) avaliação da organização pelos critérios de excelência da qualidade; (viii) pactuação de Termo de Desempenho ou Contrato de Gestão e (ix) implementação de um sistema de acompanhamento e monitoramento.

Ao lado do componente contratual, estabelecendo metas de desempenho e indicadores finalísticos quantificáveis, o monitoramento do trabalho executado se mostrou de grande importância para o cumprimento dos objetivos traçados nos pactos. Em 2004, é então instituída a Gerência de Monitoramento e Avaliação (Decreto n. 27.368, de 26 de novembro de 2004), vinculada a SARE, com o objetivo de acompanhar e avaliar “criticamente os avanços dos Programas de Modernização da Gestão Pública” (PERNAMBUCO, 2004), sobretudo a agenda assumida pelo PROGESTÃO/PE com a regulamentação do Programa no ano anterior.

Ao longo do processo de institucionalização do regime de contratualização no setor público pernambucano a pactuação de resultados entre poder executivo e órgãos das administrações direta e indireta evoluiu de um tipo facultativo à obrigação de estabelecimento dos contratos após regulamentação do PROGESTÃO/PE e a publicação da Lei Complementar n. 49 em 2003. Contudo, ressalta-se que, apesar dessa evolução, medidas de incentivo e responsabilização não foram introduzidas como forma de alinhar a estrutura governamental à agenda de governo, tomando aqui a perspectiva delineada no Programa Choque de Gestão em Minas Gerais.

Em que pese o caráter facultativo de adesão ao regime contratual assumido até 2003, somado a um sistema de consequências que não avançou, sem prejuízos aos signatários dos acordos quando não cumpridas as metas, Correia (2011) considera que o Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco teve uma evolução significativa em termos de execução dos planos estratégicos, do estabelecimento de uma agenda de base contratual com instrumentos formais e um sistema de monitoramento e apoio para o cumprimento do conjunto de metas.

Em 2006, Jarbas Vasconcelos renuncia ao mandato no mês de março para disputar uma cadeira no Senado Federal no pleito daquele ano. Sob o comando do vice-governador, José Mendonça Filho, do PFL, o projeto de reforma do Estado ganha novos contornos com os Decretos n. 29.093, de 1º de abril, e n. 29.289, de 7 de junho. O primeiro, reorganiza a estrutura orgânica do Estado e acaba por vincular a Comissão Diretora de Reforma do Estado

à SARE, instituindo a Secretaria de Executiva de Reforma e Políticas Públicas. O segundo, adere o estado pernambucano ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE),⁵⁷ instituindo o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE-PE), que seria encaminhado apenas na gestão seguinte assumida por Eduardo Campos, do PSB, em 2007.

2.2.2 – O hibridismo gerencial na gestão de Eduardo Campos

A gestão de Jarbas Vasconcelos e Mendonça Filho se encerra deixando algumas marcas que redefinem o modelo de administração pública em Pernambuco no período recente, em que podemos considerá-lo como um ciclo inicial das reformas estruturais de orientação gerencialista experimentadas no país nas últimas décadas. Cruz (2006) ressalta que as reformas empreendidas no período geraram uma eficiência no gasto público na ordem de R\$ 1,2 bilhões, contribuindo para a agenda fiscal do estado. Outra importante marca teria sido a disseminação de valores da reforma gerencial e a consolidação e de um modelo de gestão orientada para resultados, ainda que incipiente, associada ao desenvolvimento de instrumentos de contratualização e de monitoramento.

Conforme discutido no capítulo inicial desta tese, a gestão por resultados apresenta-se como um processo que envolve definir e monitorar indicadores com vistas a medir e melhorar o desempenho de organizações, programas e projetos. Esta abordagem está ancorada na premissa de que a gestão é importante para o desempenho e a eficácia, sendo o desempenho o objetivo final dos sistemas e ações de gestão pública (VIÑUELA; ZORATTO, 2015). Os contratos de desempenho constituem-se como um dos instrumentos ou modalidades da gestão por resultados, estabelecendo objetivos e metas, bem como as prerrogativas, as vantagens ou o ônus para seus signatários.

Associados a uma política de bonificação, os acordos de desempenho têm se tornado uma política de gestão pública comum no Brasil nas últimas décadas. Segundo Viñuela e Zoratto (2015), vários estados e mais de 15 municípios haviam, em 2015, adotado a sistemática do acordo de resultados associados ao pagamento de bônus por desempenho no serviço público.

⁵⁷ Criado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no ano de 2006, o PNAGE teve como objetivo melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos estados e do Distrito Federal, visando alcançar uma maior eficiência do gasto público.

O programa de reformas desenvolvido ao longo dos dois mandatos de Jarbas Vasconcelos no Executivo pernambucano, como vimos, delineou as bases da política de gestão que se condensa no ciclo seguinte, dirigido pelo governador Eduardo Campos. A matriz de campanha do governador eleito em outubro de 2006 apresenta uma proposta de mudança no modelo de administração adotado por seu predecessor, com ações voltadas para interiorização da administração com vistas à promoção do desenvolvimento regionalizado, a inclusão social, o equilíbrio econômico e a modernização da gestão pública. Contudo, conforme veremos adiante, a matriz progressista apresentada no ciclo inicial do seu governo, mais que romper com o modelo alicerçado por Jarbas Vasconcelos, acaba por desenvolver a cultura gerencialista sedimentada no ciclo anterior, em especial no setor educacional.

Alinhado à proposta de desenvolvimento, presente na matriz de campanha do governo federal na época, o projeto de Eduardo Campos apresenta-se com a premissa de desenvolver no estado uma gestão democrática e regionalizada, prezando por dispositivos deliberativos para formulação e implementação de políticas públicas, respeitando a diversidade regional em Pernambuco. Em 2007, o governo estadual institui o Modelo de Planejamento Democrático e Regionalizado – Pernambuco 2027, institucionalizando os canais de comunicação do governo com a sociedade civil. No mesmo ano, implementa o Projeto “Todos por Pernambuco”, com o objetivo de distribuir os recursos e as ações do Estado de forma orientada e equilibrada em todas as diversas regiões pernambucanas (PERNAMBUCO, 2007). Ainda nessa perspectiva, a Lei n. 13.363, de 13 de dezembro de 2007, cria os Comitês de Articulação Municipais e os Comitês de Articulação Regionais, instrumentos de apoio do Projeto “Todos por Pernambuco”. Com a articulação dos Comitês foram realizados doze Seminários Regionais, um em cada região do estado, contando com a participação ampla da sociedade civil cujos debates produziram um amplo material, que balizou o Plano Plurianual do Estado (PPA) 2008 – 2011 (CRUZ, 2006).

Uma análise no nível da política institucional e dos programas levados a cabo no ciclo inicial de atuação de Eduardo Campos no executivo estadual pernambucano, revela que a proposta de gestão pública implementada no período mescla instrumentos de uma administração pública deliberativa (BRUGÉ, 2012) e elementos gerencialistas sedimentados na gestão anterior que se expressam, especialmente, na proposta “Todos por Pernambuco”. No âmbito do programa, ao mesmo em que canais de comunicação e espaços de gestão participativa foram instituídos (como os Seminários Regionais), um modelo de gestão baseado em resultados foi adotado para integrar planejamento, orçamento e implementação.

Segundo Viñuela e Zoratto (2015, p. 12), o Programa foi baseado em três componentes principais:

(i) a participatory process for defining priorities, involving consultations with civil society organizations in all regions; (ii) the adoption of high-level monitoring meetings, in which senior officials are held accountable for the achievement of targets; and (iii) the use of data in solving problems, with the continuous monitoring of project performance and outcomes.⁵⁸

A atualização de resultados é incorporada à gestão estadual em 2009, por meio do Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo Estadual de Pernambuco. Instituído pela Lei Complementar n. 141, de 3 de setembro deste ano, o Modelo Integrado de Gestão prevê o estabelecimento de compromisso entre o gabinete do governador e as secretarias executivas, conforme disposto em seu artigo 20:

Art. 20. Os Secretários de Estado e os titulares de Secretarias Especiais, com interveniência dos Diretores-Presidentes de Entidades da Administração Descentralizada (Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) a eles vinculados e do Secretário de Planejamento e Gestão, celebrarão, com o Governador do Estado, Pactos de Resultados relativos à execução das Metas Prioritárias.

§ 1º Os pactos de resultados deverão definir e especificar, a cada ano, os produtos a serem entregues, visando o cumprimento das diretrizes, medidas e planos governamentais.

§ 2º O inteiro teor dos pactos de resultados deverá estar disponível em meio digital, no sítio eletrônico do Portal da Transparência.

Além disso, em 2007 o governo estadual dá sequência ao PNAGE-PE, instituído no final da gestão anterior, adotando políticas e pactos especiais em determinados setores da administração pública a partir de uma abordagem mais focada para monitorar os objetivos. O primeiro programa atrelado ao processo de modernização da administração pública pernambucana centrado na contratualização de metas e resultados foi instituído em 2007 no setor de segurança pública. De acordo com o Decreto n. 30.569, de 29 de junho de 2007, o programa teve como objetivo a redução da criminalidade em Pernambuco mediante integração das ações dos Governos Estadual, Federal e Municipais. O referido Decreto cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto pela Vida, formado pelas Secretarias de Governo e órgãos de segurança pública do estado, responsáveis por definir as ações e projetos prioritários do programa, construir indicadores específicos para o grupo de projetos e definir as metas de desempenho. Determinando as metas específicas para cada um dos projetos e

⁵⁸ “(i) um processo participativo para definir prioridades, envolvendo consultas com organizações da sociedade civil em todas as regiões; (ii) a adoção de reuniões de monitoramento de alto nível, nas quais funcionários do alto escalão do governo são responsáveis pelo cumprimento das metas; e (iii) o uso de dados na solução de problemas, com o monitoramento contínuo do desempenho e dos resultados do projeto” (VIÑUELA; ZORATTO 2015, p. 12, tradução nossa)

áreas de atuação, o monitoramento também é de competência do Comitê Estadual, ao qual é destinada uma premiação às Secretarias que o integram e cumprem as metas anuais.

O Pacto pela Vida é, portanto, a primeira experiência no governo Eduardo Campos em que se utiliza um sistema de contratualização e bonificação para fazer cumprir a agenda de governo. Este modelo, conforme veremos a seguir, não se restringe ao setor de segurança pública e vai determinar novas formas de relação de trabalho em outros setores do Estado, sobretudo, na educação.

2.2.2.1 – A gestão orientada para resultados no setor educacional: o Programa de Modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco – Metas para Educação

O Programa de Modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco – Metas para Educação (PMPG-PE) insere-se no contexto de implementação do PNAGE-PE e, assim como o Pacto pela Vida, vislumbra a melhoria do cenário educativo mediante o avanço nos indicadores pré-estabelecidos. Assim como observado acima, no conjunto de ações do governo de Eduardo Campos, o PMPG-PE – Metas para Educação conjuga uma série de princípios e instrumentos característicos tanto da perspectiva de fortalecimento de uma cultura democrática e participativa de gestão educacional, quanto de um modelo de pactuação de resultados típicos de uma gestão gerencialista.

O programa ergue-se a partir da Política de Responsabilização Educacional, instituída pela Lei n. 13.273, de 5 de julho de 2007, que estabelece a obrigação do poder executivo em monitorar e dar ampla divulgação acerca dos indicadores educacionais que apontem o desempenho de cada instituição de ensino da rede estadual, bem como as metas estabelecidas para os quatro anos subsequentes. Essa política desenvolve-se e, segundo a SEE/PE, estabelece-se em torno de quatro condições implantadas simultaneamente na rede de ensino:

I) objetivos educacionais e metas claras por escolas; II) sistema próprio de avaliação; III) sistema de incentivos para as escolas que alcançam as metas estabelecidas; IV) sistema de monitoramento de indicadores de processos e de resultados (PERNAMBUCO, 2012).

A perspectiva contratualista pautada nos sistemas avaliativos se insere na gestão educacional pernambucana a partir de 2008, com a adoção do “Termo de Compromisso de Gestão Escolar” atrelado ao Bônus de Desempenho Educacional (BDE). O primeiro não se constitui como novidade na gestão pública estadual. Conforme visto, o “Termo de

Desempenho” afigura-se como importante instrumento jurídico estabelecido entre as “Agências Executivas” e o Poder Executivo criado no governo de Jarbas de Vasconcelos. Trata-se, portanto, do instrumento contratual pactuado entre os dirigentes das unidades educacionais da rede estadual de ensino e a Secretaria de Educação de Pernambuco (SEE/PE), em que são estabelecidas as metas de desempenho institucional a serem alcançadas anualmente. Segundo a SEE/PE, o Termo de Compromisso de Gestão Escolar tem por objetivo garantir o comprometimento das escolas com a elevação dos indicadores educacionais e corresponde ao esforço necessário para se alcançar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) estabelecido para o ano letivo.⁵⁹

O Termo de Compromisso de Gestão Escolar tem suas metas estabelecidas a partir dos resultados de desempenho dos estudantes nas avaliações externas adotadas pela rede estadual de ensino pernambucana. Além do Ideb, o governo estadual adotou o IDEPE no monitoramento da qualidade educativa do estado. O IDEPE, a espelho do Ideb, é construído a partir dos resultados de desempenho estudantil, aferidos pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE), e das taxas de fluxo escolar nas instituições estaduais. De acordo com a SEE/PE, o IDEPE constitui-se, portanto, dos seguintes componentes:

- a) média do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática, resultante dos testes elaborados no SAEPE. O SAEPE possui escala de proficiência comum ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/Saeb.
- b) taxa de aprovação em cada uma das séries da educação básica oferecidas pela escola, conforme os procedimentos do Censo Escolar, que apura os índices anuais de aprovação, reprovação e abandono (PERNAMBUCO, 2008a).

Segundo a SEE/PE, o IDEPE foi desenvolvido à luz dos objetivos pactuados pelo Governo Federal no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de 2007, acompanhando os procedimentos estabelecidos pelo MEC para o Ideb com vistas a atingir as metas estipuladas para 2022 (PERNAMBUCO, 2008a). O IDEPE é, portanto, calculado a partir da multiplicação da nota média do SAEPE na escola pelas médias de aprovação no ciclo avaliado.

Criado em 2000, o SAEPE insere-se no invólucro dos sistemas avaliativos construídos nos níveis subnacionais ao longo dos anos 2000 com o intuito de monitorar a

⁵⁹ Disponível em: <http://www.siepe.educacao.pe.gov.br>. acesso em 28 dez. 2018.

evolução de seus sistemas de ensino (BROOKE; CUNHA, 2011). Seus objetivos, então, giraram em torno da monitoração da oferta educacional no estado, visando incremento de qualidade. O SAEPE avalia o desempenho dos estudantes nas disciplinas de Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática. Entre 2000 e 2005 foram realizadas três avaliações, aplicadas nos estudantes das 2ª série/3º ano, 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Em 2008 o SAEPE passou à periodicidade anual e a compor o IDEPE (PERNAMBUCO, 2008a).

Conforme visto anteriormente, as avaliações em larga escala no contexto de administrações públicas que assumem o modelo de gestão orientada para resultados têm assumido certo protagonismo na definição das políticas de incentivos salariais e estruturação da carreira dos profissionais do ensino, na definição do Currículo Básico Comum, como instrumento de disseminação de informações sobre o desempenho dos sistemas de ensino e, como observado em Pernambuco, como indicador relevante para alocação de recursos.

Em Pernambuco, a Lei n. 13.486, de 1º de julho de 2008, institui o BDE, correspondendo a uma premiação por resultados, destinada aos servidores em efetivo exercício das unidades escolares da rede pública estadual de ensino de Pernambuco, apresentando como objetivos:

- I - promover a melhoria no processo de ensino e aprendizagem;
- II - subsidiar as decisões sobre implementação de políticas educacionais voltadas para elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem;
- III - fortalecer a política de valorização e remuneração dos profissionais da educação, visando, primordialmente, à melhoria da qualidade do ensino prestado nas Unidades Escolares da Rede Estadual (PERNAMBUCO, 2008b).

São premiados os servidores em efetivo exercício lotados no estabelecimento de ensino por pelo menos seis meses (e que não tenha se afastado do trabalho por um período superior a este) que cumprirem, no mínimo, 50% da meta projetada para o período. A partir daí, os valores percebidos são proporcionais ao percentual cumprimento da meta, até atingir o máximo de 100%. Conforme estabelecido no artigo 4º da Lei 13.486/2008, os valores pagos correspondem ao vencimento inicial referente à carreira do servidor, sendo os recursos repassados até o final do semestre subsequente ao da publicação do resultado da avaliação de desempenho. Em 2009, a Lei n. 13.938, de 4 de dezembro, amplia o pagamento do BDE para as Gerências Regionais de Ensino (GRE), tendo como meta a média das metas estabelecidas para o conjunto de escolas sob a jurisdição de cada GRE.

Os critérios e indicadores que orientam a avaliação de desempenho dos servidores e das GREs, de acordo com a Lei n. 13.486/2008, estão diretamente relacionados aos componentes de avaliação do SAEPE, como o desempenho dos alunos nos testes de Língua Portuguesa e Matemática e o fluxo dos alunos registrado pela taxa de aprovação. Além disso, a Lei n. 14.514, de 7 de dezembro de 2011, estabelece, ainda, critérios de assiduidade e cumprimento da matriz curricular para o pagamento do BDE aos professores.

No que tange à organização curricular da educação básica no estado pernambucano, em 2008, a SEE/PE, em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), elaboraram e disponibilizaram os documentos dos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, que compõem a Base Curricular Comum da Educação Básica (BCC), e os Padrões de Desempenho Estudantil, com o estabelecimento das expectativas de aprendizagem dos estudantes em todas as etapas da Educação Básica. Segundo a SEE/PE, o desenvolvimento desses projetos ampara-se na compreensão de necessária articulação entre os processos de avaliação em larga escala e a elaboração das propostas curriculares para as redes públicas de ensino do estado. Desde 2008, portanto, a BCC vem servindo como marco referencial à avaliação do desempenho dos alunos conduzidos pelo SAEPE (PERNAMBUCO, 2014).

Arelado aos sistemas avaliativos, o currículo passa a ser elemento de constante monitoramento. Face a isto, em 2008, é implementado o Sistema de Monitoramento da Gestão Escolar com o objetivo acompanhar os indicadores de processo nas escolas da rede estadual de educação, permitindo que os órgãos gestores acompanhem os resultados de cada instituição e intervenham quando necessário. Segundo a SEE/PE, o sistema de monitoramento permite:

o registro, a consolidação, a medição e a análise das informações referentes à frequência dos alunos e dos professores; as aulas previstas e as efetivamente ministradas; o desenvolvimento do currículo; a causa das faltas e das ausências; e a idade e série em que os alunos estão matriculados (PERNAMBUCO, 2008c, p. 10).

Em 2011, o Sistema de Monitoramento dos Conteúdos por Componente Curricular (SMC) é implementado com vistas a monitorar o cumprimento da BCC, conforme disposto na Instrução Normativa da SEE/PE n. 7, de 17 de fevereiro de 2011. O SMC integra, assim, a política educacional de verificação da qualidade do ensino no Estado de Pernambuco, monitorando o cumprimento do currículo mínimo trabalhado pelos docentes nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática.

Consolidando a Política de Responsabilização Educacional, em 2012 a SEE/PE implementa o Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco (SIEPE), com o propósito de assegurar o cumprimento dos objetivos da política educacional e alcançar as metas estabelecidas. Segundo a SEE/PE, o SIEPE integra-se à política de responsabilização educacional e traça como objetivo

informatizar todos os processos educacionais relacionados à vida escolar dos estudantes, à vida funcional dos professores e demais servidores e colaboradores, bem como as informações relativas à rede física, equipamentos, mobiliários, cumprimento do calendário letivo, do currículo escolar, boletim pedagógico, rendimento das escolas, frequência dos estudantes etc. (PERNAMBUCO, 2012, p. 43).

Respaldado pela Política de Responsabilidade Educacional de 2007, o governo estadual instituiu a obrigatoriedade de divulgação dos resultados de desempenho dos estudantes da rede estadual aferidos pelo Ideb por meio da afixação de cartazes nos estabelecimentos de ensino. De acordo com a Lei n. 14.602, de 21 de março de 2012, é obrigatória a afixação de cartazes, com dimensão especificada na lei, contendo o índice obtido pela escola, bem como a nota média estadual, nas dependências da instituição, estando o dirigente escolar sujeito a sanções disciplinares em caso de descumprimento. Para Brooke e Cunha (2011), a disseminação dos resultados das avaliações em larga escala, por muito tempo esteve restrita a processos internos de gestão, não sendo percebidos como instrumentos para prestação de contas à sociedade. Contudo, em consonância com o que foi observado no contexto mineiro, a divulgação dos resultados obtidos no Ideb pelas instituições de ensino pernambucanas demonstra a reorientação desta perspectiva e a centralidade que as avaliações passam a tomar nos processos de *accountability*.

No que se refere à orientação de programas e na definição de parâmetros para alocação de recursos, o IDEPE tem se apresentado como instrumento norteador das políticas educacionais do estado, definindo critérios para projetos de intervenção pedagógica e de reestruturação dos estabelecimentos de ensino. Implementado em 2009, o Projeto Aprender Mais pautou-se nos resultados da avaliação do SAEPE de 2008 e do Saeb em 2007 para orientar suas ações. O Projeto apresentou como objetivo assegurar e ampliar as aprendizagens relativas aos conteúdos curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, a partir de ações de reensino/reforço escolar destinado aos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, bem como ações conjuntas com outros programas da SEE/PE voltados à capacitação profissional dos professores nessas disciplinas (PERNAMBUCO, 2009).

Já o Projeto Padrão Básico, implementado em 2011, teve como objetivo estabelecer um padrão estrutural básico, no que diz respeito às dependências físicas dos prédios em que funcionavam as 221 escolas com pior desempenho no SAEPE no Ensino Fundamental. Com aportes do Banco Mundial, o projeto previa a restauração dos prédios escolares imprimindo um padrão mínimo de ventilação, iluminação, material didático, dentre outros fatores, de modo a proporcionar condições estruturais mínimas para o desempenho das atividades.

O regime de contratualização, associado a um ostensivo sistema de monitoramento da qualidade educativa aferida pelo SAEPE e a instituição de uma política de bonificação efetiva, constituem o marco da gestão educacional no governo de Eduardo Campos, que se expressam nos programas e projetos desenvolvidos ao longo dos dois mandatos do governador. Atrelado a uma legislação educacional que prima por preceitos da gestão democrática, o período é marcado por certo grau de hibridismo gerencial no que tange à condução da gestão escolar. Tal fato fica expresso, sobretudo, nos processos de condução ao cargo de diretor escolar.

2.2.2.3 – A construção da política de indicação de diretores: a perspectiva da gestão democrática atrelado aos instrumentos gerencialistas

Embora a Constituição do Estado de Pernambuco, promulgada em 1989, introduza os princípios democráticos na gestão escolar da rede pública de ensino do estado, o texto não avança no estabelecimento de parâmetros ou instrumentos para sua efetivação, apenas reafirmando o disposto na Constituição Federal de 1988. Apenas em 1993, por meio da Lei n. 11.014, de 28 de dezembro, são instituídos os Conselhos Escolares, como resposta aos princípios antes declarados.

No que tange à introdução do princípio democrático no processo de escolha de diretores escolares, apenas em 2001, na gestão de Jarbas Vasconcelos, a rede estadual de ensino passa a contar com a participação da comunidade escolar em uma das etapas. O Projeto Escola Democrática é implementado em 2001 na rede estadual de ensino, reconfigurando o modelo de indicação de diretores, regulamentando o processo, por meio do Decreto n. 23.583, de 10 de setembro, em duas etapas: I) por meio de seleção interna, realizada através de prova escrita organizada pela SEE/PE, na qual avalia-se o domínio básico em temas pertinentes à função, abrangendo conhecimentos em Língua Portuguesa, legislação

educacional, administração escolar e gestão de pessoas na escola, sendo necessário um desempenho superior a 50% para aprovação; e II) mediante eleição direta e secreta, junto a comunidade escolar, em que disputam os três candidatos melhor colocados na primeira etapa.

A novidade instituída pelo Decreto n. 23.583/2001 pareceu não surtir o efeito previsto de imediato e, conforme Portaria publicada no ano seguinte, a adesão da comunidade escolar, sobretudo na apresentação de candidatos para os cargos, não se mostrou efetiva. Com o intuito de ampliar o número de escolas participantes do Projeto Escolas Democrática, um novo processo para escolha, indicação e nomeação de diretores foi instituído pela Portaria SEE/PE n. 3.725, de 8 de maio de 2002. Nela, abriu-se o precedente para participação os quatro candidatos melhor colocados nos exames de seleção realizados tanto em 2001, quanto neste ano. Assim como o Decreto anterior, o candidato indicado pela comunidade escolar é conduzido ao cargo por um período de três anos, permitida a recondução no processo seguinte.

Em 2002 é promulgado o Plano Estadual de Educação, com vigência de 10 anos. Nele, os princípios da gestão democrática são reafirmados, tomando-se a escola como uma instituição autônoma, democrática e compartilhada. Dentre as diretrizes apresentadas para a gestão escolar no Plano, destaca-se a necessidade de fortalecer os processos de descentralização da gestão com fomento da participação popular nos processos decisórios e no controle dos resultados. Em seus objetivos e metas é destacada a necessidade de ampliação do modelo de gestão descentralizado, pautado em princípios democráticos, com critérios para perfil de indicação de diretores.

Contudo, destaca-se, também, a centralidade, ainda que incipiente, tomada pelas avaliações em larga escala na definição de parâmetros para monitoração da qualidade educativa. O artigo 7º do PEE 2002 – 2012 estabelece o Saeb como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação básica e para orientação das políticas públicas na educação básica do estado. Além disso, estabelece as metas do Ideb (a partir de 2007) como indicador para as ações da política de Estado em apoio aos municípios.

O Decreto n. 27.928, de 17 de maio de 2005, reconfigura o processo de escolha do diretor escolar e insere uma nova perspectiva para condução dos candidatos ao cargo. Além da seleção via avaliação de conteúdos afetos à gestão escolar e o processo eleitoral, os três candidatos melhores colocados na seleção interna estavam compelidos a passar por um curso formativo ofertado pela SEE/PE “destinado ao esclarecimento de responsabilidades, atribuições e compromissos a serem assumidos no exercício da função” (PERNAMBUCO,

2005), cuja frequência mínima necessária para condução ao processo eletivo era de 80%. O conteúdo da formação abrangia conhecimentos técnicos específicos em gestão, em aspectos de motivação e liderança, em gestão escolar e relações sociais no ambiente de ensino e na visão estratégica com foco em resultados. Outra novidade instituída pelo Decreto n. 27.928/2005 era a ampliação do tempo de exercício, elevando de três para oito anos, permitida a recondução ao fim do período. Ainda em 2005, convênio celebrado com o Banco Mundial destinou US\$ 53 milhões para ampliação do Projeto Escola Democrática, sendo os recursos reservados a obras de reforma de prédios escolares, informatização e melhoria da gestão pública (PERNAMBUCO, 2005).

Nota-se, portanto, a introdução da perspectiva do modelo orientado para resultados na formação do diretor escolar, com vistas a alinhar sua atuação com a agenda proposta na gestão pública na época. Em 2005, conforme mencionado anteriormente, a gestão de Jarbas Vasconcelos instituiu os processos de contratualização no setor público com vistas ao cumprimento de metas pactuadas nos Termos de Desempenho.

O processo de indicação de diretor escolar na rede estadual de ensino pernambucana permanece inalterado até 2012. Neste ano, considerando as mudanças propostas no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Pública, encaminhado pelo governo Eduardo Campos, uma nova diretriz é estabelecida por do Decreto n. 38.103, de 25 de abril. Na justificativa da reestruturação do processo de indicação de diretores, o Poder Executivo sinaliza a centralidade que este cargo toma na condução dos negócios educativos da escola e destaca a necessidade de se formar indivíduos dispostos a assumir papéis de liderança e capazes de promover as mudanças necessárias na escola, em um contexto educativo cada vez mais complexo que exige dele o desenvolvimento das potencialidades pedagógica, administrativa e financeira como condição para a consolidação de uma escola autônoma e comprometida com a melhoria da educação (PERNAMBUCO, 2012).

Neste sentido, o Decreto n. 38.103/2012, assim como o modelo anterior, institui o processo de escolha de diretores em três etapas, contudo, reorienta o processo seletivo realizado via prova escrita e determina a seleção via realização do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar, com total de 180 horas, com devida aprovação no processo de Certificação que se deriva desta formação.

A etapa consultiva via eleição direta pela comunidade escolar é mantida, podendo concorrer até dez candidatos por escola, que obtiverem melhor desempenho no processo de certificação.

A terceira etapa para condução ao cargo de diretor escolar se dá pela efetivação da matrícula do diretor eleito no curso de especialização ou mestrado profissional ofertado no âmbito do Programa de Formação de Gestores Escolares (PROGEPE).

Segundo a SEE/PE, o modelo de gestão para resultados aplicado à educação apresenta-se como um novo paradigma para a gestão do sistema de ensino pernambucano, assumido pelo governo estadual desde 2007 como parte da Política de Responsabilidade Educacional. Este novo modelo, ressalta a SEE/PE, demanda a definição de responsabilidades e o cumprimento das atribuições por cada um dos níveis de atuação, da Secretaria às escolas, “resultando em um sistema de gestão de responsabilização educacional pautado por características como a flexibilidade, a descentralização e pela participação dos atores no processo educacional” (PERNAMBUCO, 2012, p. 6).

Neste novo desenho institucional, cada uma das partes envolvidas na gestão do sistema de ensino (SEE/PE, GREs e escolas) assume a responsabilidade devida pelas ações determinadas na legislação estadual e metas de desempenho pactuadas nos Termos de Compromisso. O PROGEPE insere-se nessa nova perspectiva, abarcando todas as etapas formativas do processo de escolha de diretores, desde a oferta do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar à oferta da especialização e do mestrado profissional aos indivíduos eleitos, além do processo de Certificação da primeira etapa. Os cursos e a Certificação são ofertados pela Fundação Universidade de Pernambuco (UPE) em convênio com a SEE/PE. Além da formação e certificação, é condição para participar do processo eletivo a apresentação de um Plano de Gestão para um prazo de dois anos (tempo máximo de exercício estipulado no decreto) à comunidade escolar, pautado nos indicadores de resultados Ideb, IDEPE e SAEPE, indicando a centralidade que as avaliações tomam no modelo de gestão orientada para resultados adotado pela gestão.

Além do PROGEPE, a SEE/PE, por meio do mesmo decreto, institui o Programa de Formação Continuada de Técnicos Educacionais (PROTEPE) com o objetivo de qualificar a equipe técnica das escolas sob a mesma perspectiva, com foco na gestão orientada para resultados e como parte da equipe de gestão das instituições de ensino.

Em consonância com a regulamentação do processo de condução ao cargo de diretor escolar, a gestão da educação pública estadual institui os processos de avaliação de desempenho da função de diretor. De acordo com a Portaria SEE/PE n. 5.661, de 10 de novembro de 2014, o Acompanhamento e Avaliação de Desempenho da Função de Representação de Diretor de Escolas Públicas Estaduais de Pernambuco tem por finalidade a

análise das competências e habilidades necessárias ao exercício da função, tendo como referência os indicadores de gestão e eficiência estabelecidos no Termo de Compromisso de Gestão Escolar, Plano de Gestão e nos Parâmetros de Desempenho. Para avaliação são compostos três comitês: 1) Comitê Executivo, composto por titulares das secretarias executivas do governo e presidido pelo Secretário de Educação, sendo responsável pela condução do processo; 2) Comitê Técnico, formado por três técnicos representando as secretarias executivas, sendo responsáveis pela elaboração do instrumento de avaliação, orientar o processo formativo, organizar a execução e sistematizar os resultados da avaliação de desempenho; e 3) Comitê Regional, composto, em cada GRE, pelo Gerente e cinco técnicos, responsáveis pela execução e análise da avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho dos diretores da rede estadual de ensino se dá em quatro etapas, tendo em conta as atividades desenvolvidas pelo diretor, as metas estabelecidas nos contratos de gestão e os resultados obtidos. Na etapa de “Acompanhamento e Gestão”, a equipe técnica da GRE faz visitas semestrais à unidade de ensino, acompanhada de instrumento de avaliação. Ao final de cada ano letivo, o Comitê Regional é responsável por aplicar o Instrumento Avaliativo II e emitir um Parecer Técnico. Segundo consta na Portaria SEE/PE n. 5.661/2014, os instrumentos de avaliação das etapas I e II são constituídos por um conjunto de dimensões de competências e habilidades que refletem o desempenho da gestão, a saber: i) liderança e gestão; ii) gestão do planejamento; iii) gestão de integração escola-comunidade; iv) gestão de recursos administrativos e financeiros e v) gestão de resultados do processo ensino-aprendizagem. Cada dimensão possui peso avaliativo “2”, sendo multiplicado pelo peso do conceito com o qual foi avaliado e que varia de 0 a 3, sendo 0 quando é considerado um desempenho fraco e 3 quando o desempenho foi ótimo.

A terceira etapa do processo de avaliação de desempenho ocorre com a apreciação do Parecer Técnico expedido pelo Comitê Regional e a sistematização das informações avaliadas, de responsabilidade do Comitê Técnico. A quarta etapa, por sua vez, constitui-se da validação e divulgação dos resultados, realizada pelo Comitê Executivo.

A nota final da avaliação de desempenho se dá a partir do somatório da nota obtida em cada uma das cinco dimensões, sendo que essa obedece a um cálculo em que considera o conjunto de conceitos obtidos em cada dimensão, a nota máxima aí obtida e seu peso. Estando atrelada aos resultados pactuados no Termo de Compromisso, bem como às ações planejadas no Plano de Gestão apresentado no momento de investidura no cargo, a avaliação de desempenho apresenta-se como um importante instrumento na perspectiva da

gestão por resultados e no alinhamento da agência do diretor à agenda governamental estabelecida por meio do contrato.

O ciclo de governo de Eduardo Campos se encerra com seu afastamento do Executivo estadual pernambucano em 2014, para concorrer à Presidência da República nas eleições daquele ano.⁶⁰ Contudo, o seu modelo de gestão orientada para os resultados não se encerra. No mesmo ano, o PSB anuncia a candidatura de Paulo Câmara para concorrer às eleições estaduais. Pautado na continuidade do governo realizado por Eduardo Campos em seus dois mandatos, Paulo Câmara apresenta um plano de governo que reforça os preceitos de gestão regionalizada iniciado em 2008 no âmbito Programa Todos por Pernambuco em consonância com os instrumentos de contratualização e incentivo por desempenho desenvolvidos pelo primeiro. Paulo Câmara é, então, eleito em 2014 em primeiro turno com 68,08% dos votos válidos e inicia seu mandato em 2015 tendo em vista o Modelo Integrado de Gestão com Foco em Resultados.

Diferentemente do contexto de mudança observado em Minas Gerais em 2014, com a eleição de Fernando Pimentel significando uma guinada ideológica no programa de Estado, em linhas gerais, o governo de Paulo Câmara, como acima mencionado, deu continuidade ao modelo de gestão construído por Eduardo Campos ao longo de seus dois mandatos. Não só por compartilharem a mesma legenda, como também, pelo fato de Paulo Câmara ter composto a equipe de gestão do governo de Eduardo Campos em seus mais de sete anos de mandato, integrando a Secretaria de Administração entre 2007 e 2010, período de reformas substanciais e implementação de programas estratégicos, e, em 2011, assumindo a Secretaria da Fazenda após deixar a pasta do turismo.

Em nossa análise no nível da política institucional, não foram encontrados neste período elementos que significassem uma dimensão distinta daquela construída até então, tampouco a instituição de novos mecanismos ou tecnologias gerenciais. A pesquisa da política institucional produzida no período revela que, mais que introduzir novos elementos ou instrumentos de gestão, o governo de Paulo Câmara deu continuidade e reforçou as ferramentas estabelecidas nas gestões de Eduardo Campos.

⁶⁰ Registra-se que o candidato não chegou de fato à disputa eleitoral, uma vez que foi vítima de acidente aéreo em 13 de agosto de 2014 durante sua campanha, dois meses antes das eleições.

2.3 – Minas Gerais e Pernambuco: duas faces da mesma moeda

A análise da produção das políticas institucionais em Minas Gerais e Pernambuco no período aqui proposto, demonstra que, apesar das nuances derivadas das especificidades na construção de administração pública em cada estado, trata-se de contextos em que as mudanças nas instâncias nacionais e supranacionais influenciaram de modo capital estes governos. Entre os anos de 1990 e 2014, Minas Gerais apresenta uma construção de administração pública que, embora exponha um discurso contrário em um ciclo intermediário, no nível da ação estatal, reproduz preceitos que compõem a idiosincrasia do modelo da NGP e contribuem para sua sedimentação nos ciclos posteriores. Considerando o contexto educacional, uma linha de desenvolvimento pode ser traçada a partir dos programas em torno da Qualidade Total, os quais cortam os anos de 1990 e são atenuados na virada da década no âmbito do programa Escola Sagarana, para, então, serem reconfigurados e ampliados sob a perspectiva da gestão por resultados no ciclo de mudanças empreendido pelos governos do PSDB mineiro nos anos 2000. Com uma base institucional consolidada, o governo mineiro empreende uma reforma mais profunda no aparelho estatal a partir de 2003, instituindo seu programa de gestão por resultados entre as Secretarias de Governo e o gabinete executivo em um primeiro momento, e ampliando, a partir de 2007, para todas as organizações da administração pública direta e indireta.

Não obstante, o estado pernambucano, embora presente, já em meados da década de 1990, a propensão em aderir ao projeto de Estado proposto nas reformas que se encaminhavam no âmbito nacional, a tradução de um modelo de administração pública com reforço dos preceitos gerencialistas se efetiva na política institucional apenas no início dos anos 2000. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado instituído no governo FHC é o instrumento norteador das reformas administradas pelo governo de Jarbas Vasconcelos que o traduz no nível estadual, sobretudo, a partir dos processos de privatização e publicização de serviços públicos e a introdução de instrumentos de contratualização entre agentes públicos e privados.

Apesar das bases institucionais deixadas por Jarbas Vasconcelos e Mendonça filho em 2006 não terem se traduzido em um modelo de gestão por resultados consistente em seu ciclo de governo, elas serviram a Eduardo Campos na condução do governo gerencialista que implantou a partir de 2008. Na mesma direção do que foi observado no período intermediário de reformas no governo mineiro, bem como no período final na gestão de Fernando Pimentel, a transição para o governo Eduardo Campos é marcada por um discurso

que tende a atenuar as ações mais radicais levadas a cabo no ciclo anterior, ao propor um modelo de gestão mais democrático, em que preza pela diversidade regional do estado e o diálogo com a população expressos nos Seminários Regionais. Contudo, as aproximações com um modelo de administração deliberativa, aberta à vocalização social, pareceu limitar-se nos primeiros anos de governo. A partir de 2008, o reforço dos instrumentos de contratualização e premiação por desempenho no serviço público ditou os rumos do modelo de gestão que se tomara e que não se encerra com a saída de Eduardo Campos em 2014.

Em Minas Gerais e Pernambuco, as marcas da NGP ficam expressas em, pelo menos, dois aspectos: i) nos processos de descentralização administrativa, associada ao ganho relativo de autonomia no nível local e aos processos de contratualização e retribuição por desempenho; e ii) com a normalização da atividade, a partir da padronização das práticas profissionais marcadas pela instituição ou ampliação das Escolas de Governo (para formação de técnicos em gestão pública) e, na educação, pela disseminação de programas de formação e certificação profissional para diretores escolares atrelados aos processos de indicação ao cargo. Além disso, a centralidade tomada pelos sistemas avaliativos no campo educacional marca as similitudes entre os dois estados que os têm colocado em evidência no cenário nacional nos últimos anos.⁶¹

Tais similitudes ficam expressas, também, no que tange à política de gestão escolar. Conforme podemos observar, ao longo dos ciclos de reformas, ambos os estados expressaram em suas políticas de gestão escolar certa preocupação em atender aos princípios da gestão democrática expressos nas Constituições Federal e Estaduais. A instituição e reformulação da composição dos Conselhos Escolares e a introdução da eleição direta pela comunidade no processo de escolha do diretor escolar ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000 marcam essa responsabilidade. Contudo, ao lado da introdução desses instrumentos, em resposta à perspectiva da gestão democrática, foram construídos mecanismos para consolidação de uma gestão que preze, antes, pelo desempenho aferido nos sistemas de avaliação em larga escala.

Nesse sentido, ambos os estados desenvolvem seus sistemas avaliativos concomitantemente nos anos 2000, a partir de uma agenda internacional que se construíra desde os anos iniciais da década anterior, conforme mencionado na introdução deste capítulo.

⁶¹ Segundo Viñuela e Zoratto (2015), os modelos de gestão de desempenho instituídos por Minas Gerais e Pernambuco despertaram o interesse de outros estados e de municípios que buscaram apoio desses governos nos últimos anos. É o caso, por exemplo, dos estados do Rio de Janeiro e Bahia, que instituíram os Programas Pacto pela Saúde e Pacto pela Vida na segurança pública, respectivamente.

Tanto o SIMAVE quanto o SAEPE apresentam-se enquanto instrumentos para medir a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, avaliar o desempenho do trabalho realizado nas escolas. Arelados à uma política de contratualização e recompensa, estatuída por meio do Acordo de Resultados e o Termo de Compromisso da Gestão Escolar, no primeiro caso, e do Prêmio de Produtividade e o Bônus de Desempenho Educacional, no segundo, o modelo de gestão por resultados é concretizado nesses contextos e redefinem as relações de trabalho no interior dos estabelecimentos de ensino.

Sob a perspectiva da gestão escolar nos estabelecimentos de ensino, a análise da política institucional nos dois estados também aproxima ambos os contextos de reformas em torno de uma agenda que coloca o diretor escolar no centro de ação. Isso fica expresso nos processos de indicação e eleição de diretores nas escolas públicas que se desenvolveram nos dois estados de maneira similar, guardadas as diferenças de período.

Em Minas Gerais, os reclames pela introdução de princípios democráticos na gestão escolar ficaram expressos nos processos de indicação ao cargo de diretor ainda na primeira metade da década de 1990, com a introdução da etapa de consulta à comunidade escolar via eleições diretas. Contudo, até 1997 esteve conjugada com a etapa de seleção interna via prova escrita e de títulos, tida como pouco democrática. Com o parecer favorável à inconstitucionalidade da etapa de seleção interna em 1997, os processos de Certificação para assunção ao cargo de diretor somente retorna à cena dez anos depois, com a instituição da Certificação Ocupacional para os cargos em comissão do estado mineiro.

Em Pernambuco, a demanda por um processo de indicação de diretores nas escolas públicas estaduais mais democrático só se expressa em 2001, com a instituição do projeto Escola Democrática. Ao contrário do que ocorreu em Minas Gerais na década anterior, a etapa de seleção interna via prova de conhecimentos específicos manteve-se, apesar dos protestos por parte dos partidos de oposição ao governo Jarbas Vasconcelos, sob alegação de se tratar de um mecanismo que infringe os preceitos democráticos expressos na LDB/1996. A etapa seletiva permanece até 2012, quando é reconfigurada e, sob a perspectiva da Certificação Ocupacional mineira, se realiza a partir do credenciamento no Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar.

Outro ponto de contato entre os dois cenários está relacionado à formação e à avaliação de desempenho desses diretores. Em ambos os estados observa-se a introdução expressiva de programas de formação focados em imprimir um perfil de gestão que conjugue os aspectos técnicos da função e um perfil de liderança institucional. Em Minas Gerais, esta

formação foi realizada, no primeiro momento, no âmbito do PROCAD. Posteriormente, assume uma dimensão paralela ao processo de Certificação Ocupacional com o PROGESTÃO.

Em Pernambuco, a formação dos diretores escolares esteve atrelada a assunção do cargo a partir da reconfiguração do processo de escolha no projeto Escola Democrática. Entre 2001 e 2012, a SEE/PE era a responsável direta pela oferta da formação desses indivíduos como etapa obrigatória no processo de indicação dos diretores. Em 2012, como vimos, o processo formativo se complexifica e se desdobra em duas etapas com a implementação do PROGEPE.

No que se refere à avaliação de desempenho, destaca-se a centralidade tomada pelo desempenho da escola nas avaliações em larga escala, com as metas estabelecidas nos contratos traduzidas nos resultados da escola no Saeb/Prova Brasil, SIMAVE e SAEPE. Sendo o cumprimento dos acordos parte significativa do desempenho medido, os sistemas avaliativos assumem papel fundamental no julgamento do trabalho desenvolvido por diretores (e mesmo outros profissionais do ensino) nestes contextos, valendo-se, inclusive, como critério para recondução do diretor ao cargo, ao final do período de gestão, caso haja demanda do mesmo.⁶²

Embora os dois contextos pesquisados apresentem mais similitudes que distâncias, a pesquisa da política institucional produzida nos dois estados no período analisado revela uma prática distinta no que tange aos mecanismos institucionais de governança. Se em Minas Gerais observamos uma produção legislativa mais intensa, expressa, sobretudo, na figura da Lei Delegada, conforme destacado, em Pernambuco a ação estatal se traduziu de sobremodo na instituição de programas e projetos sem, contudo, serem expressos na agenda legislativa. No estado pernambucano os mecanismos e instrumentos implementados na gestão estiveram atrelados, metaforicamente, a “grandes guarda-chuvas” representados pelos programas e projetos. Neste sentido, no âmbito de projetos como o PROGEPE, por exemplo, instituem-se mecanismos de avaliação (certificação) sem, contudo, ser estabelecida uma legislação específica, como observado em Minas Gerais.

Como dito anteriormente, buscamos neste capítulo demonstrar de que forma os preceitos da NGP se materializaram na ação do Estado nas recentes reformas da

⁶² De acordo com o Decreto n. 44.079, de 31 de janeiro de 2017, admite-se a recondução do diretor escolar ao cargo por igual período (2 anos), contudo, não admitida em caso de avaliação de desempenho com índice de reprovação superior a 25%.

administração pública e, mais propriamente, na gestão dos sistemas de ensino nestes dois estados. Seguindo o curso de análise proposto nesta tese, partimos para a discussão sobre como as ações do Estado aqui apresentadas se traduzem no menor nível, na prática profissional do diretor escolar. Para tanto, buscamos no próximo capítulo as bases epistemológicas para essa compreensão, recorrendo às matrizes sociológicas que possam nos fornecer elementos para entender a agência deste indivíduo sob uma estrutura administrativa que se impõe na organização escolar.

CAPÍTULO 3 - A PERSPECTIVA DO SUJEITO NA ANÁLISE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

A modernidade trouxe consigo uma nova concepção de sociedade. Tal termo distingue-se dos séculos precedentes por abranger mais e mais indivíduos, tendo estes uma concepção distinta também. O termo sociedade, anteriormente, era concebido como a organização de uma minoria “poderosa”, o que poderíamos chamar atualmente de “alta sociedade”. A sociedade moderna, por sua vez, não se restringe a tal termo, e sua abrangência é cada vez maior. Isso se dá, em boa parte, pela concepção de indivíduo que, ao contrário do que acontece nas sociedades tradicionais, é visto como único, um indivíduo “individualizado”, intercambiável e dotado de liberdade. Conforme salienta Dumont (1993), a modernidade trouxe consigo uma grande complexificação social, saindo de um modelo homogêneo/“holístico” à uma estrutura em que o indivíduo deve ser entendido em suas múltiplas dimensões, assumindo “papéis”⁶³ diversos neste corpo social. Tal aspecto pode-se dizer, é fruto da emancipação do sujeito e, autores como Parsons (1970, p. 323), apontam como o mais simples indício de tal mudança a extensão dos direitos políticos, expressos, principalmente, no sufrágio universal - “[...] o fato de todo adulto possuir o direito de voto é sinal da consideração em que é tido como indivíduo e como cidadão”.

A discussão posta na teoria sociológica moderna centra-se nesta separação entre indivíduo e sociedade e, a partir disso, como se dá sua mediação. Conforme destaca Alexander (1987), empreenderam-se no período pós-segunda guerra duas revoluções no campo sociológico frente ao que se chamou de dominação do paradigma funcionalista. Por um lado, eclodiram escolas de macroteorização que enfatizaram o papel das estruturas coercitivas na determinação do comportamento individual e coletivo, privilegiando os conceitos de função, sistema e estrutura. Por outro lado, desenvolveram-se escolas de abordagens microteóricas, “acentuando o caráter contingente (que pode ou não suceder; incerto, indeterminado) da ordem social e a centralidade da negociação individual; privilegiando os conceitos de ação, agência e processo” (ALEXANDER, 1987; p.5).

Contudo, um determinado número de abordagens do estudo sociológico acerca da constituição da realidade social parece seguir uma terceira via de análise e que se expressa dos

⁶³ Como veremos adiante, a ideia de “papel social” é aqui entendida a partir das aproximações definidas por Goffman (1975) e Berger e Luckmann (1976), os quais atrelam à este a vinculação entre a estrutura e os atores sociais.

estudos da chamada “Escola de Chicago” (BECKER, 1996) e em teorias que atribuem atenção especial ao papel do indivíduo inserido em determinados contextos ou situações sociais e sua relação com a sociedade, como consta na “teoria da estruturação” de Anthony Giddens (2009), dentre outros.⁶⁴

Becker (1996), em referência ao que se entendeu como paradigma teórico da Escola de Chicago, salienta que se trata, nada mais, nada menos, de uma corrente de pensamento que se caracterizou pela oposição ao determinismo estrutural dado sobre o comportamento social dos indivíduos. Para os teóricos reconhecidamente atrelados a esta vertente de pensamento, a organização social consiste, ao fim e ao cabo, em pessoas que fazem as mesmas coisas juntas e de maneira muito semelhante, por períodos prolongados de tempo. Isto é, segundo Becker (1996, p. 186),

a unidade básica de estudo era a interação social, pessoas que se reúnem para fazer coisas em comum [...]. Portanto, o que nos interessava eram os modos de interação, especialmente as interações repetitivas das pessoas.

Buscam, por assim dizer, compreender os modos de ação dos indivíduos, observando como e em que grau estes orientam suas ações com base em estratégias ou mesmo como estrutura e indivíduo estabelecem uma relação dialética, com vistas a entender os fenômenos sociais como resultado agregado das ações individuais (GOFFMAN, 1975).

Nesta linha, Giddens (2009), em sua proposta sobre a Teoria da Estruturação, confere como objeto de análise das Ciências Sociais não apenas a experiência do ator individual, tampouco a existência de qualquer forma de totalidade social, mas sim, e principalmente, as práticas sociais conjuntas ordenadas no tempo e no espaço, as quais se constituem de sobremodo nos processos de interação social. Segundo o autor, “as atividades sociais humanas não são criadas por atores sociais, mas continuamente recriadas por eles através dos próprios meios pelos quais eles se expressam como atores” (GIDDENS, 2009, p. 3).

No primeiro capítulo desta tese buscamos mostrar, em perspectiva sócio-histórica, como os modelos de administração escolar se desenvolveram ao longo do século XX e início do século XXI de modo a inferir como este fenômeno se deu ao nível do que consideramos como a estrutura da gestão escolar. Isto é, empreendemos um esforço para observar em que medida o trabalho na direção das escolas chega predeterminado a essas instituições.

⁶⁴ Outros autores como George Simmel, Robert E. Park, Erving Goffman e Eliot Friedson também ganharam destaque nesta corrente de pensamento.

Em consonância com a teoria sociológica, que atribui especial atenção aos processos de interação social e, mais propriamente, na relação entre esse indivíduo racionalizado, dotado de certo grau de liberdade, e a estrutura social, buscamos neste momento criar elementos para subsidiar uma análise acerca dos modos de ação dos diretores diante desses modelos de administração escolar que se apresentam, em certo grau, de forma impositiva nos estabelecimentos de ensino. Isto quer dizer que buscamos neste momento os elementos epistemológicos que possam nos orientar de modo a entender em que medida a ação desse indivíduo em sua práxis profissional, neste processo interativo, acaba por reconfigurar, ou não, os modelos de gestão que lhe chegam.

3.1 - A construção da realidade social

Para buscar entender os fenômenos que têm em seu pano de fundo a ação individual como base (no caso, como a agência do diretor escolar se expressa no seu trabalho), julgamos de interesse particular partir da forma cuja realidade objetiva da vida cotidiana se apresenta aos indivíduos em sociedade e, assim, compreender como sua prática é orientada a partir dessa construção.

A filosofia cartesiana tratou a consciência humana como algo deslocado da realidade objetiva. Para Descartes, o que o indivíduo entende como mundo real pode, de fato, não ser aquilo que enxerga. Porém, o fato em si de enxergar este mundo e refletir sobre ele comprova sua existência independente da realidade.

O racionalismo moderno contrapõe este deslocamento entre subjetividade e mundo objetivo. Mitre (2003, p. 32), afirma que a estrutura intransitiva da proposição cartesiana “penso, logo existo”, “assemelha-se à matriz do mito, já que, como este, torna autoevidente sua verdade no momento de atualizar-se, e não em virtude de qualquer outro vínculo causal”. Trata-se, portanto, de um conhecimento de tipo irracional, incapaz de transcender as barreiras do tempo e espaço, conforme salienta o autor:

levada às suas últimas consequências lógicas, a visão centrada no princípio da subjetividade necessita, de fato, recomeçar o mundo a cada instante ou, o que é o mesmo, perpetuá-lo no presente intransitivo da consciência para que não desapareça de vez (MITRE, 2003, p. 32).

Segundo o paradigma racionalista em Hegel, aquilo que se toma como real só o é porque assim foi conhecido por um indivíduo que lhe identifica enquanto tal. Da mesma forma, aquilo que foi conhecido se tornou, assim, racional - o que é real é racional e o que é

racional é real. Nessa perspectiva, Berger e Luckmann (1976) afirmam que a realidade social origina-se no pensamento e nas ações dos indivíduos que partilham socialmente significados comuns, ainda que isso não signifique que tenham a mesma perspectiva de mundo. A realidade é, assim, um construto social, a qual se expressa em sua máxima concretude na vida cotidiana, em especial naquela que somos capazes de modificar objetivamente (o mundo do trabalho, por exemplo).

O conhecimento na vida cotidiana fundamenta-se na objetivação dos processos subjetivos que se expressam na realidade, sobretudo, por meio da linguagem. Berger e Luckmann (1976) conferem papel central à linguagem na construção/reprodução da vida cotidiana. Esta, segundo os autores, “é, sobretudo, a vida com a linguagem, e por meio dela, de que participo com meus semelhantes” (BERGER; LUCKMANN, 1976; p. 57).

A compreensão da realidade na vida cotidiana se torna possível diante da linguagem. É tida como instrumento de objetivação da subjetivação humana e caracteriza-se pelo “desprendimento”, isto é, pela capacidade de ultrapassar as linhas do tempo e do espaço e expressar/objetivar uma subjetividade que não esteja, necessariamente, no “aqui e agora”. A linguagem é o que torna acessível tanto a subjetividade de outrem quanto a nossa própria, deixando-a clara para nós mesmos. Tem a capacidade de cristalizar e estabilizar para mim a minha própria subjetividade. Tem, ainda, por sua característica transcendental, a capacidade de tornar presente uma gama de objetos que estão deslocados no tempo e no espaço, integrando as diferentes realidades da vida cotidiana em uma totalidade dotada de sentido. A acumulação linguística, derivada dessa sua transcendência, constitui o acervo social do conhecimento.

Elias (1994) e Giddens (2009) entendem que, no desenrolar da vida cotidiana, os indivíduos são dotados de certo grau de liberdade no curso de suas ações; contudo, em um espectro estrutural que, ao mesmo tempo em que abre um caminho de possibilidades, contingencia suas escolhas. Para o primeiro, é como se a vida cotidiana fosse, metaforicamente, um rio em direção ao mar. Contudo, as margens que delineiam o curso desse rio contingenciam as decisões implementadas pelo sujeito em suas ações. Dessa forma, os atores identificam uma vasta gama de caminhos por onde esse curso poderá correr, porém, delimitada pelas margens. A importância das escolhas individuais e o limite da ação individual em sua interdependência na teia de relações revela que as condições específicas de cada sociedade modificam as possibilidades das perspectivas individual e histórica.

É justamente esta relação entre espectro da ação individual e o contingenciamento da estrutura social que nos importa para entender como se realiza a prática da direção escolar em um contexto onde, embora se sobreponha um modelo estrutural específico de administração, em sua prática o diretor está imbuído de uma reflexividade que permite conduzir seu curso de ação.

3.2 - Agência e reflexividade no contexto da modernidade

Conforme dito anteriormente, Dumont (1993) salienta que uma das características da modernidade é a grande complexificação que subjaz a estrutura social. Dentro da perspectiva funcionalista, nas sociedades holistas precedentes ao período moderno, os homens poderiam ser entendidos como engrenagens do corpo social. A modernidade, por sua vez, caracteriza-se por romper essa relação homogênea entre indivíduo e sociedade observando a individualidade intrínseca desses sujeitos. As necessidades individuais aí se colocariam a frente da ordem social. Nesse sentido, de acordo com Dumont (1993, p.37 – grifos do autor), “[...] existem duas espécies de sociedade. Quando o indivíduo constitui o valor supremo, falo de *individualismo*; no caso oposto, em que o valor se encontra na sociedade como um todo, falo de *holismo*”. A modernidade se constituiria, portanto, como uma ruptura dos modelos holistas de sociedade.

Segundo Giddens (2009) as estruturas sociais possuem um caráter dual: ao mesmo tempo em que se apresentam como unidades coercitivas, colocam-se como elementos facilitadores. São estruturas construídas pelos agentes, os quais, dialeticamente, são orientados por elas. Tomando como exemplo a questão do idioma, Giddens (2009) demonstra como essa relação dialética se estabelece: ao mesmo tempo em que a língua cerceia o pensamento do indivíduo e o padroniza dentro de uma estrutura de regras linguísticas, o aprendizado dessas regras permite o uso delas na comunicação. Neste sentido,

as sociedades humanas, ou os sistemas sociais, não existiram, em absoluto, sem a agência humana. Mas não se trata de que os agentes, ou atores, criam sistemas sociais: eles os reproduzem ou transformam, refazendo o que já está feito na continuidade da práxis (GIDDENS, 2009, p. 201).

Há quanto mais tempo as instituições existirem no eixo tempo-espço, mais resistentes a mudanças elas serão, não sendo qualquer agente de modo individual capaz de reconsiderá-la. Isto é, quanto mais firmemente consolidadas as instituições, maior a dificuldade e maior a lentidão dos processos de mudança estrutural. Para Giddens (1991), a

modernidade é caracterizada por discontinuidades. Não que as sociedades pré-modernas ou tradicionais sejam consideradas como estáticas, pelo contrário, rupturas certamente existiram e a história das sociedades é construída por elas. Entretanto, a dinâmica destas discontinuidades em contexto de modernidade se dá de modo mais intenso, em maior volume, derivadas, sobretudo, por este rompimento entre tempo e espaço nestas sociedades, determinando o que o autor denomina de “desencaixe” – “deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espaço” (GIDDENS, 1991; p. 29).

Giddens (2009), conforme vimos, entende que a atividade humana não é criada simplesmente por atores sociais dispersos, mas sim, continuamente recriada por eles através dos mesmos meios pelos quais se expressam enquanto atores, isto é, em sua prática social expressa na vida cotidiana. Ao contrário do que vimos acerca do conhecimento mítico, as práticas sociais desses atores são permanentemente monitoradas por eles, em uma estreita relação entre sua cognoscibilidade e sua ação. São práticas sociais, assim, constantemente examinadas e reformadas à luz de informação sempre renovada sobre estas próprias práticas (DOMINGUES, 2011). Este caráter monitorado do fluxo contínuo da vida cotidiana é o que se entende por “reflexividade”.

Segundo Giddens (2009, p. 3), “o ser humano é um ser agente intencional, que tem razões para suas atividades e também está apto, se solicitado, a elaborar discursivamente essas razões (inclusive mentindo a respeito delas)”. A exemplo das margens do rio que contingenciam a ação do indivíduo, como citado anteriormente, as normas apresentam-se como fronteiras factuais na vida cotidiana, as quais, no curso de ação da atividade humana, são passíveis de uma gama de atitudes manipuladoras.

A subjetividade humana se apresenta em seu grau máximo no contexto de interação social. Não só a subjetividade do outro, como vimos, como também a nossa própria para nós mesmos. O monitoramento reflexivo da ação nos dá este “poder” de orientar tanto a consciência discursiva quanto nossa consciência prática. Isso quer dizer que nossas ações estão constantemente orientadas pela nossa subjetividade.

O monitoramento reflexivo da ação marca não só a própria conduta do indivíduo como também o comportamento alheio. Conforme salienta Goffman (1975), a realidade social é o produto concreto da interação entre indivíduos que a todo o momento buscam controlar o comportamento e a percepção que o outro tem de si. Ao agir, reflexivamente o indivíduo

busca regular o fluxo de sua atividade. Ao mesmo tempo, espera que os outros assim também o faça. Em sua representação na vida cotidiana este controle se dá via “expressividade”.

Segundo Goffman (1975), a “expressividade” é a capacidade do sujeito de transmitir sua impressão e envolve tanto a expressão que o ator emite verbalmente e por meio de toda simbologia (linguagem), quanto a denominada “expressão emitida”, a qual é observada através dos signos não-verbais do comportamento (signos, expressão corporal, etc.). A simetria entre essas duas formas de expressão é um elemento crucial na validação da ação do indivíduo por seus interlocutores. O controle de apenas uma dessas formas de comunicação rompe com a simetria da informação intencionalmente transmitida e pode revelar uma fraude ou dissimulação por parte do ator.

Em um contexto de interação entre dois sujeitos, por exemplo, entre um professor e um diretor escolar que discutem sobre determinado aluno em uma situação de indisciplina, pode revelar este tipo de assimetria. O professor cobra desse diretor uma postura rígida por parte da administração da escola, exigindo, dentre outras coisas, uma reunião com os pais do aluno em questão e sua devida suspensão das aulas. O diretor, ouvindo os reclames do professor, mantém-se ocupado diante de seu computador aceitando sem interrogações todas as recomendações do docente sem, contudo, direcionar-lhe a atenção ou o olhar. Embora verbalmente esteja se prontificando a atender os desejos do professor, sua expressão corporal deixa no ar se, de fato, a intenção do diretor é atender a tais reclames. A assimetria entre os tipos de comunicação expressos pode causar no interlocutor uma dúvida quanto à informação que lhe chega, colocando em xeque o papel desempenhado pelo diretor escolar enquanto autoridade máxima naquele contexto. Ao buscar os “préstimos” do diretor para resolver a situação de indisciplina do aluno, o professor tem projetado para si o papel deste diretor enquanto intermediador deste tipo de conflito e como autoridade legítima na escola. Ao não corresponder a essa expectativa, não dando a atenção esperada pelo professor, tem-se aí uma ruptura entre a projeção feita de seu papel e sua ação.

Giddens (2009), semelhante ao que Goffman (1975) tratou como assimetria da comunicação, atribui tal ruptura ao descompasso entre as razões que os autores oferecem discursivamente para o que fazem e da racionalização da ação (o interesse do diretor, discursivamente, é atender aos anseios do professor, porém, não demonstra nenhuma ação objetiva em sua expressão corporal). A racionalização da ação, dentro do contexto de interação em que se insere, constitui, para Giddens (2009), a base sobre a qual se ergue a “competência” generalizada dos atores e pelo qual são avaliados pela audiência. As rupturas

podem colocar em xeque não só o indivíduo naquele determinado contexto de interação, tornando-o desacreditado ou deslegitimado perante seus interlocutores, como também pode comprometer aquilo que seu papel representa.

3.3 - Os “papéis” do indivíduo e suas representações na vida cotidiana

A “expressividade” é o que marca a representação do sujeito na vida cotidiana. Conforme salienta Goffman (1975), fazemos uma representação de nós mesmos para os outros. Ao apresentarmos-nos, estamos, reflexivamente, orientando nosso comportamento com vistas ao outro, à audiência, à “plateia”.

A realidade da vida cotidiana é partilhada entre os indivíduos em contextos sociais específicos. A interação social nesta realidade é, conforme vimos, a expressão máxima dessa partilha e momento no qual mais nos aproximamos da subjetividade do outro. Contudo, de acordo com Berger e Luckmann (1976), não se trata de um momento que se realiza de forma espontânea ou irracional, mas sim, de um processo precedido de informações apreendidas *a priori* a partir de tipificações que irão afetar ambas as subjetividades em evidência. Ao irmos a um consultório médico, por exemplo, estamos completamente informados sobre a situação de interação que ali se sucede. Tais informações prévias são produtos das tipificações que socialmente temos subjetivadas e que, assim, orientam nossa conduta ao longo da relação de interação.

Tanto o exemplo do consultório médico, quanto da situação de interação entre diretor e professor nos apresentam “tipos” os quais a conduta esperada é a mesma em distintas sociedades. De acordo com Berger e Luckmann (1976), toda atividade humana está sujeita ao hábito. Toda ação humana “frequentemente repetida torna-se moldada em um padrão, que pode em seguida ser reproduzida com economia de esforço e que é apreendida pelo executante como padrão” (BERGER; LUCKMANN, 1976, p. 77). Havendo uma tipificação dessa ação padronizada atribuída, reciprocamente, entre atores e plateia, ocorre o que os autores reconhecem como “institucionalização” da atividade. A atribuição de determinadas ações a tipos específicos de atores sociais, ou o reconhecimento desse indivíduo a partir de sua prática, está atrelado aos papéis que são assumidos nos contextos sociais específicos. Experimentamos distintas realidades e contextos sociais no continuum da vida cotidiana e, por isso, nela assumimos também, distintos papéis.

Falamos de “papéis” quando há uma tipificação do ator ou de sua conduta em determinado contexto social, no qual seus membros partilham de um mesmo acervo de conhecimento. Segundo Berger e Luckmann (1976), ao desempenhar papéis, o indivíduo se envolve em um determinado mundo social. Ao interiorizar estes papéis, este mesmo mundo torna-se real em sua subjetividade.

Para Goffman (1975), a interiorização destes papéis corresponde ao que identifica como a dimensão do “personagem” no indivíduo –

Em nossa sociedade o personagem que alguém representa e o próprio indivíduo são, de certa maneira, equiparados, e este indivíduo-personagem é geralmente considerado como algo alojado no corpo do possuidor, especialmente em suas partes superiores, sendo de certo modo um nódulo na psicologia da personalidade (GOFFMAN, 1975, p. 231).

A estrutura do “eu”, segundo o autor, divide espaço, ainda, com o “ator”, o agente empenhado na tarefa de desempenhar papéis, de encenar uma representação. Podemos alinhar a esta concepção a noção do indivíduo reflexivo moderno, ao sujeito que se coloca como perpetrador da ação e, em um leque de possibilidades, guia sua conduta.⁶⁵

Voltando ao exemplo da situação entre o diretor e professor, tanto o primeiro quanto este último estão diante de uma situação de interação que pressupõe os papéis que representam não só um para o outro, como também para toda sociedade que mantém este tipo de instituição (escola). Neste contexto específico, atuam como verdadeiros personagens e deles espera-se uma conduta socialmente tipificada: o diretor é o responsável pela administração do estabelecimento de ensino e o professor é aquele que tem como principal função a docência. Não se espera nada muito distante disso para esses papéis. No curso de ação de cada um, isto é, ao representar seus papéis, os atores o fazem tendo em vista essa tipificação socialmente construída. Entra aí o agente, o indivíduo que, em um espectro de possibilidades, orienta seu comportamento de modo a representar seu papel conforme as expectativas de seus interlocutores e, ao mesmo, tempo, orientar o comportamento dos outros de modo intencional, fazendo-os crer que cumpre com essas expectativas (isso, claro, se realizado em grau de simetria entre a ação e as razões discursivas dessa, conforme vimos anteriormente).

⁶⁵ Cabe ressaltar neste momento, como feito por Giddens (2009), a distinção entre as possibilidades de realização de uma ação e os efeitos dessa ação. O ator, dotado da capacidade de monitorar reflexivamente sua conduta não tem, proporcionalmente, a capacidade de controlar ou prever todos os efeitos de sua ação. Isto porque o leque de ações individuais é socialmente passível de efeitos socialmente impremeditados, ou, conforme afirma Boudon (1979), “efeitos perversos” ou “efeitos de composição”. Segundo este autor, a simples justaposição de ações individuais é potencialmente capaz de produzir efeitos coletivos ou individuais não incluídos nos objetivos explícitos dos atores, sejam eles desejáveis ou não.

3.4 - Mudanças estruturais e a centralidade no(s) papel(éis) do diretor

Buscamos na teoria sociológica moderna as bases epistemológicas que possam orientar as análises aqui empreendidas acerca da relação entre indivíduo e os modelos de administração escolar que se estabelecem no trabalho do diretor. Observamos que, frente ao que Alexander (1987) identifica como dominação do paradigma funcionalista, houveram tanto movimentos teóricos de análises centradas no ator, quanto outros que se ocuparam dos processos de interação e, logo, na relação entre indivíduo e estrutura social. Em ambos os casos identifica-se, diferentemente do paradigma funcionalista, um indivíduo ativo, agente, capaz não só de reproduzir como também de agir sobre essa estrutura, uma vez que essa nada mais é que o agregado de ações individuais intencionais.

Analiticamente, estamos considerando os modelos de administração escolar, bem como as políticas educacionais que estabelecem esses modelos, enquanto estruturas que exercem algum tipo de controle, direto ou indireto, sobre os diretores escolares e sobre o seu trabalho. De acordo com a perspectiva sociológica moderna, estes modelos são eles próprios produtos de uma relação humana previamente estabelecida. É, conforme ressalta Elias (1994), a reificação de um processo social e, enquanto tal, ao chegar à escola ela precisa do respaldo de indivíduos capazes de monitorar sua conduta em prol de sua reprodução.

Os regimes pós-burocráticos de regulação dos sistemas de ensino, conforme visto no capítulo anterior, vieram com a proposta de substituir um modelo “acusado” de ser ineficiente nos propósitos estabelecidos para a educação escolar. Gewirtz e Ball (2011), a partir de estudo sobre o contexto educacional britânico, nos demonstram como este movimento chegou às instituições escolares, transformando suas práticas de gestão e as formas com as quais os diretores escolares pensam e falam sobre seus papéis. Os autores nos oferecem, assim, uma análise aproximada do que podemos considerar como aspectos da agência dos diretores escolares diante dos modelos administrativos que chegam como estruturas, em certo grau, rígidas nos estabelecimentos de ensino, observando a conduta que estes profissionais estabelecem diante das expectativas do seu papel.

Segundo Gerwitz e Ball (2011, p. 219), as mudanças de linguagem e práticas condicionadas pela substituição de um discurso dominante por outro, são mediadas e moduladas por um conjunto de elementos “locais” estruturais, institucionais e individuais, dos quais “os diretores são os mais importantes destes, como principais condutores (e sua literal incorporação) de / ou recusa a uma reorganização discursiva”. Neste contexto, o diretor escolar tornou-se um profissional de grande relevância nos sistemas de ensino, seja pelo seu

papel influente perante os atores presentes na escola, seja pela relação que este desenvolve entre alunos e comunidade escolar.

Gewirtz e Ball (2011) partem da constatação de que o modelo de gestão educacional transformou-se nas últimas décadas e que pode ser observada uma polaridade de discursos que, embora não sejam únicos, agregam boa parte das formas nas quais tem-se conduzido os sistemas educativos e, em última instância, as escolas. Para os autores, esses discursos podem ser agregados em dois tipos ideais: por um lado um discurso da gestão pautada no “bem-estar social”; por outro lado, o modelo caracterizado como “novo gerencialismo”.

O primeiro desenvolve-se em contextos onde se combina a racionalidade administrativa e a habilidade profissional dos “profissionais” do Estado (médicos, professores, etc.), isto é, pautados pela lógica “burocrático-profissional”. Para Gewirtz e Ball (2011), trata-se de um modelo de gestão onde impera o discurso de uma educação escolar compromissada com aspectos relacionados à igualdade, assistência e à justiça social e, no nível da gestão, a um modelo administrativo de cunho horizontal, pautado na gestão colegiada, atendimento, profissionalismo e não exploração. O arquétipo do diretor neste modelo aproxima-se de um tipo “humanístico”, claramente comprometido com uma concepção de interesse público não reduzido à soma de preferências individuais (GEWIRTZ; BALL, 2011). Tal modelo caracterizou boa parte do pensamento e das práticas educacionais nas décadas de 1960, 1970 e início dos anos de 1980.

Esta polaridade de tipos ideais de discurso parte da constatação de uma mudança organizacional da educação caracterizada de diferentes formas e por distintos autores. Entretanto, a discussão central nesses pensamentos, destaca que a forma de organização pautada no mercado, caracterizada como o “novo gerencialismo”, é imperativa nas últimas décadas. Tal perspectiva, de acordo com Gewirtz e Ball (2011), desloca o interesse ao atendimento das “necessidades dos alunos” a uma visão para o atendimento das “necessidades institucionais”, em um movimento onde os interesses do próprio mercado são colocados como capazes de trazer benefícios impessoais aos alunos. Caracteriza-se por uma forma de gestão que enxerga o controle burocrático como “pesado e contraproducente”, repressivo do espírito empreendedor que se espera de todos os empregados. Pauta-se na gestão técnica/gerencial, com crescente ênfase no indivíduo em oposição ao “coletivo” nas relações de trabalho com funcionários, manifestada, sobretudo, “na utilização de formas mais diretas de comunicação e envolvimento, como um sistema de recompensa integrado, associando a remuneração à

performance em vez de uma ‘gratificação pelo serviço realizado’” (GEWIRTZ; BALL, 2011; p. 195). Assim, para o “novo gerente da educação”, uma boa administração envolve a implementação tranquila e eficiente de objetivos situados fora da escola, dentro de limites também estabelecidos fora dela, não cabendo a ele questionar estes objetivos e limites (GEWIRTZ; BALL, 2011).

Importante destacar que estes contextos trazem implicações não só para as práticas de trabalho, os métodos organizacionais e as relações sociais, como também para os valores postos à escolarização e, ainda, ao papel e aos propósitos dos administradores e da escola:

A revolução de mercado não envolve apenas mudança de estrutura e de incentivos. É um processo transformacional que engloba um novo conjunto de valores e um novo ambiente moral. No processo, novas subjetividades são geradas. O papel e senso de identidade e o propósito dos administradores da escola são reconstruídos e redefinidos (GEWIRTZ; BALL, 2011; p. 217-218).

Cattonar (2006), analisando a realidade de países francófonos, observa que a redefinição do estabelecimento escolar proporcionado pelas recentes reformas dos sistemas de ensino é, em si, uma redefinição do trabalho dentro desta instituição. Neste contexto, os gestores escolares são chamados a atuarem como verdadeiros “líderes pedagógicos” e “agentes da mudança”, responsáveis pela “coordenação da atividade educativa em sua escola e pela condução das reformas escolares por meio de sua equipe educativa” (CATTONAR, 2006, p. 3). O gestor escolar é tido, assim, como um “chefe de estabelecimento”, não reduzindo seu papel apenas à administração, como também verdadeiros “animadores pedagógicos”, iniciadores da política pedagógica de sua escola e agentes da mudança:

Deve tornar-se ator dinâmico da transformação do sistema educacional, combinando várias competências: rigor administrativo e mobilização dos recursos humanos, eficiência gerencial e compromisso com os resultados, responsabilidades e inovação pedagógicas (CATTONAR, 2006, p. 4).

As mudanças no perfil deste profissional, passando de um tipo técnico e burocrático para uma liderança tida como “agente da mudança”, tem sido objeto de estudos em diferentes contextos (OLIVEIRA, 2002; CATTONAR, 2006; SARUBI, 2006; 2008). Tais estudos, em grande parte, têm demonstrado que há certo grau de internalização desta nova tarefa do gestor escolar, isto é, da atual exigência de se tornarem atores responsáveis pela transformação dos sistemas educacionais. Cattonar (2006), observando o contexto canadense, aponta que esses diretores gostam dos desafios trazidos pelas mudanças e de se sentirem “no centro da ação”, apesar das exigências e da complexidade da função. Por outro lado, estudos

demonstram que a necessidade de corresponder tais expectativas tem implicado em uma elevada sobrecarga de trabalho desses profissionais. Segundo Sarubi (2006, p.9), esses diretores

muitas vezes, não conseguem responder às demandas da nova legislação, da comunidade, do envolvimento dos professores na gestão escolar, que juntamente com outros fatores, vêm intensificando o trabalho do diretor, que passa a trabalhar mais e com maiores responsabilidades.

Contudo, a perspectiva sociológica moderna nos faz perceber que o diretor escolar, no centro desses discursos, não é passivo e alheio às transformações. Ele é parte da estrutura que dialeticamente se modifica e se reconfigura. Gewirtz e Ball (2011), por sua vez, nos demonstram que estes profissionais carregam consigo qualidades de transformações pessoais, histórias complexas e posicionamentos sociais que, uma adequação plena e direta a um discurso dominante, torna-se improvável.

Com vistas a captar esta dimensão individual do diretor na sua prática cotidiana, partimos para a análise do discurso desses indivíduos expresso nas entrevistas realizadas em Minas Gerais e Pernambuco em dois momentos distintos. Buscamos, portanto, compreender como se dá a tradução das matrizes de administração escolar expressas no arcabouço jurídico destes estados em suas recentes reformas no nível local.

CAPÍTULO 4 – A GESTÃO ESCOLAR EXPRESSA NO DISCURSO DOS DIRETORES: ASPECTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo dessa pesquisa centrou-se nas análises sobre as políticas de gestão dos sistemas educativos em Minas Gerais e Pernambuco, escolhidos pela singularidade apresentada em seus ciclos recentes de reforma da administração pública e da gestão educacional. Buscou-se entender de que forma essas políticas estiveram traduzidas na ação do Estado e na prática profissional do diretor escolar, para inferir sobre a concepção de educação escolar que vem pautando os sistemas de ensino regulados pelo modelo de gestão para resultados e, em que medida isto se expressa na ação individual.

Para alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa tem como aporte empírico, além da legislação pertinente ao tema nos contextos pesquisados, apresentada no capítulo 2, os dados primários coletados nas pesquisas Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil – Fase II (TDEBB – Fase II) e “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa”. A primeira, realizada pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFMG) entre os anos de 2012 e 2015, apresenta-se como o desdobramento da pesquisa desenvolvida entre os anos de 2008 e 2012 a qual entrevistou mais de oito mil docentes em sete estados⁶⁶ e trinta e cinco municípios no país, totalizando um universo de quarenta e duas redes de ensino da educação básica pesquisadas. Em 2012, uma oitava unidade federativa (Pernambuco) foi incluída na amostra e o número de docentes entrevistados por meio do *survey* superou os dez mil.

A partir do estudo exploratório realizado na primeira fase da pesquisa TDEBB (2008-2012), buscou-se conhecer em que medida as mudanças trazidas pela nova regulação educativa, caracterizada como a NGP, impactam na constituição das identidades e dos perfis dos profissionais de educação básica, identificando estratégias desenvolvidas pelos docentes para responder às exigências que lhes são apresentadas. Procurou-se, também, conhecer as formas de organização e gestão escolar e suas consequências para a formação e carreira docente, observando, ainda, seus efeitos sobre a saúde destes profissionais.

Dentre os objetivos propostos na segunda fase da pesquisa TDEBB, as análises sobre a gestão das unidades de educação básica ganharam destaque, sendo realizadas

⁶⁶ A saber: Pará, Rio Grande do Norte, Goiás, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina.

entrevistas em profundidade em estabelecimentos de ensino nas cinco capitais contempladas pela investigação (Belo Horizonte/MG, Goiânia/GO, Belém/PA, Recife/PE e Curitiba/PR), cujo roteiro se encontra em anexo.

Desenvolvida entre os anos de 2013 e 2017, com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Edital Universal 2013, a pesquisa “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa” teve como objetivo “Identificar e analisar consequências sobre a organização e gestão escolar resultantes da mudança de paradigma nas políticas públicas para a educação básica” (GESTRADO/UFMG, 2017, p. 10). A pesquisa surge como desdobramento das questões acerca da gestão e do trabalho do diretor escolar diante do contexto da NGP, observadas ao longo da pesquisa TDEBB, em suas duas etapas.

Entre os anos de 2016 e 2017, foram realizadas 15 entrevistas em profundidade com diretores de unidades educacionais nas cinco capitais selecionadas na pesquisa TDEBB, a partir do roteiro de entrevista semiestruturada reformulado (que se encontra no anexo II), o qual desse conta de abarcar questões não abordadas anteriormente e adaptadas ao novo contexto político que se fazia presente diante das eleições municipais de 2016.

Em ambas as investigações, as entrevistas realizadas com os diretores escolares foram precedidas de pesquisa documental e estatística (a partir das bases de dados oficiais disponibilizadas pelo INEP e IBGE) sobre a política educacional em cada rede de ensino. Tais informações tanto orientaram a produção do roteiro de entrevistas quanto se mostraram fundamentais para as análises dos dados colhidos nessas, além de balizarem a escolha dos contextos de pesquisa aqui apresentados.

Os dados obtidos por meio da realização dessas entrevistas semiestruturadas junto aos gestores das unidades educacionais das capitais no âmbito dessas pesquisas, compõem nosso quadro de elementos empíricos sobre os quais debruçaremos as análises propostas. Além disso, como também salientado nas investigações citadas, a análise documental se apresenta como aporte fundamental para este estudo, servindo-nos como base para o entendimento das políticas de administração escolar adotadas nos contextos pesquisados.

Como dito anteriormente, este estudo toma como universo de análise as redes públicas de ensino dos estados de Minas Gerais e Pernambuco. Neste sentido, nosso *corpus* está constituído, basicamente, a partir de duas dimensões: a primeira, expressada no capítulo 2

dessa tese, é composta pelo conjunto de leis, programas e projetos de iniciativa do Poder Executivo Estadual nos cenários analisados que tornaram possível a contextualização no nível da ação estatal (traduzida pela política institucional); a segunda, apresenta-se neste capítulo e se constitui pelas entrevistas em profundidade realizadas em escolas estaduais de Belo Horizonte, para se compreender o fenômeno no estado de Minas Gerais, e em escolas estaduais de Recife, para o caso pernambucano. Soma-se, portanto, um total de 4 entrevistas realizadas em 2013 (duas em Belo Horizonte e duas no Recife), que nos permitem entender o contexto profissional desses indivíduos em um modelo de gestão estadual que, conforme vimos, estava em vias de encerramento de um ciclo, no caso mineiro, e em vias de transição para um executivo que apresenta um projeto de governo aos moldes de seu predecessor, no caso de Pernambuco; e um total de 4 entrevistas (duas em cada estado novamente) no ano de 2017, já em um contexto concretizado pelo pleito de 2014.

As análises empreendidas sobre este material empírico se dão à luz de conceitos e categorias assimilados a partir da revisão bibliográfica aqui apresentada, na qual buscamos compreender a sucessão de modelos administrativos, tomando-os analiticamente como elemento estrutural, e os processos de interação estabelecidos entre os sujeitos (diretores) e estes modelos, tendo como aporte epistemológico as discussões da sociologia analítica acerca das teorias sobre o ator. Sendo assim, tratamos aqui de uma análise qualitativa, que se dá a partir das categorias previamente elencadas e se desenvolve com o aporte teórico da Análise de Discurso Crítica (ADC).

Por meio de *software* específico para este fim (NVivo 10), tomamos como referencial de análise as dimensões elencadas por Fairclough em seu modelo tridimensional de ADC, conforme explicitado na introdução dessa tese, para o exame sobre o discurso dos diretores escolares captado nas entrevistas realizadas em Belo Horizonte/MG e no Recife/PE. O processo de análise deste material não foi precedido por uma categorização por meio de termos ou vocábulos pré-definidos. A opção para realização da análise do discurso foi retomar o conteúdo das entrevistas (transcrição e áudio gravado), as quais apresentaram, em média, uma hora de duração, e selecionar o conteúdo em “nós”⁶⁷ de acordo com as dimensões do modelo tridimensional de análise adotado. Esta predileção se justificou por dois motivos: primeiramente, pelo fato de a ADC considerar não apenas o texto, mas sim, o discurso em suas distintas expressões, as quais se julgou não serem apreendidas por meio de categorias

⁶⁷ No NVivo, os “Nós” referem-se ao agrupamento de informações selecionadas pelo usuário de acordo com categorias ou características por ele definidas. No nosso caso, os “nós” foram definidos de acordo com as dimensões de análise do modelo tridimensional de Fairclough: texto, prática discursiva e prática social.

pré-definidas justamente por abordar aspectos subjetivos e outros que não são passíveis de transcrição (como a tonalidade de voz do entrevistado, risos, interrupções diversas, etc.).

O segundo motivo pelo qual se optou por este percurso de análise se derivou do nosso envolvimento com todo processo de coleta dos dados junto aos entrevistados. Os dados aqui analisados foram coletados no âmbito das pesquisas TDEBB – Fase II e “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa”, conforme mencionado na introdução desta tese, nas quais participei diretamente na realização das entrevistas junto aos diretores em ambas as capitais. Neste sentido, retomar as falas em sua totalidade remonta à mente o processo do trabalho de campo aí desenvolvido e, somado ao material empírico coletado para além das entrevistas (anotações de campo, observações, reuniões e conversas informais, etc.), obtém-se informações relevantes ao processo de análise do discurso desses sujeitos (como expressões corporais dos entrevistados, por exemplo).

Assim, definido os “nós” a partir do modelo de análise assumido, retomamos às oito entrevistas que compuseram nosso *corpus* e realizamos a ausculta dos áudios em paralelo à leitura das transcrições dessas falas, selecionando e “recortando” o conteúdo de acordo com as dimensões analisadas. Posteriormente, procedemos à análise dessas informações à luz dos conceitos apreendidos na pesquisa teórica.

Para além dos dados coletados junto aos diretores escolares por meio das entrevistas semiestruturadas, vale ressaltar, ainda, que as bases de dados estatísticos disponíveis no INEP constituem excelentes materiais para o entendimento dos contextos educacionais pesquisados. Nesse sentido, recorreremos às bases do Censo Escolar e, principalmente, da Prova Brasil (mais especificamente no banco de dados sobre os diretores) para traçar o que entendemos como perfil demográfico e profissional desse indivíduo que nos oferece suporte para compreender sobre sua prática.

4.1 - Análises preliminares: o perfil dos diretores no Brasil e nos contextos pesquisados

Conforme mencionado, o universo de análise desta pesquisa compreende as Redes Estaduais de Ensino de Minas Gerais e Pernambuco. O material empírico que compreende nossas análises parte das entrevistas em profundidade realizadas no âmbito das pesquisas TDEBB e “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores

frente às exigências de justiça social e eficiência educativa”, em um total de 8 entrevistas realizadas em 2013 e 2017.

As análises preliminares que orientam este estudo resumem-se em uma descrição geral, bem como do perfil profissional dos indivíduos que compõem as redes de ensino pesquisadas. Para tanto, lançamos mão dos dados da Prova Brasil (INEP/MEC) do ano de 2015 para ter uma visão geral dessas redes e permitir uma comparação com os diretores que compreendem nossa pesquisa empírica.

A Prova Brasil constitui-se como uma das principais ferramentas que integram o Saeb, instituído em 1990. Além dos testes de proficiência de Língua Portuguesa e Matemática, o Saeb/Prova Brasil coleta dados socioeconômicos de alunos, diretores e professores dos estabelecimentos de ensino participantes. São os dados disponibilizados sobre o questionário socioeconômico aplicados aos diretores que nos munem de elementos para entender o perfil sociodemográfico e profissional desses sujeitos.

Assim como observado na docência de modo geral, os dados do Saeb/Prova Brasil 2015 (INEP, 2017) mostram que, a direção escolar, nos estabelecimentos de ensino que compõem nosso universo de análise, é realizada basicamente por mulheres (77%), com idade superior aos 40 anos, brancas ou pardas (45% e 44%, respectivamente). Em sua maioria são graduadas há mais de 15 anos em cursos de licenciatura, pedagogia ou normal superior (92%) ofertados presencialmente (82%) por instituições de ensino superior privadas (71%). Informam, ainda, possuírem cursos de pós-graduação, especialmente na modalidade *lato sensu* (79%). Trata-se, portanto, de um perfil médio que, ainda que desagregado por estado, ambas as unidades federativas aqui pesquisadas congregam características semelhantes.

Com relação aos aspectos profissionais, os dados do Saeb/Prova Brasil 2015 demonstram que o quadro de diretores em Minas Gerais e Pernambuco é composto por profissionais experientes no campo da educação, apresentando tempo de trabalho acima de 20 anos na área (59%). Porém, frente à direção de escolas não apresentam o mesmo tempo de experiência, com a maioria dos entrevistados informando ter até 5 anos de atuação na gestão escolar (56%), correspondendo, aproximadamente, ao período de administração da mesma unidade educacional (61%).

As atividades de desenvolvimento profissional parecem fazer parte da política de gestão das redes em que atuam. Cerca de 80% dos entrevistados informaram ter participado de algum tipo de formação entre 2013 e 2015, com 2/3 desse público considerando que as

atividades tiveram um grande ou moderado impacto em sua prática profissional. Contudo, vale ressaltar, apesar de informarem ter participado de atividades dessa natureza, 93% dos entrevistados ainda consideram que a oferta de cursos e atividades para o desenvolvimento profissional poderia ser maior, afirmando que gostariam de ter participado de mais ações dessa natureza.

Possuem uma carga horária de trabalho semanal de 40 horas, em sua maioria (67%), contudo, registram-se jornadas que ultrapassam esse teto (23% afirmam trabalhar acima de 40 horas semanais como diretor na unidade educacional). Percebem um rendimento mensal de até 5 salários mínimos⁶⁸ (62,4%), sendo a direção apontada como única fonte de renda para 80% dos entrevistados.

A principal forma de provimento no cargo nessas redes de ensino se dá por meio de processo seletivo, conjugado ou não com outros mecanismos, principalmente com processo eletivo (54%). Registra-se, também, mecanismos e instrumentos de gestão compartilhados com outros membros da comunidade escolar. Apenas 6% dos entrevistados informaram não haver Conselhos Escolares nas escolas, ao passo que 85% informaram reunir este órgão colegiado três ou mais vezes no ano. Além disso, o Projeto Pedagógico é um instrumento de gestão construído a partir da discussão coletiva com a equipe escolar, utilizando-se modelos pré-elaborados nessa discussão (40%) ou construindo-se um modelo próprio (48%).

Com base nas análises preliminares das entrevistas em profundidade realizadas com os diretores das unidades educacionais que compõem nosso universo empírico, podemos afirmar que são indivíduos que representam com fidelidade os aspectos sociodemográfico e profissional apresentados nos dados da Prova Brasil 2015. Tanto em Belo Horizonte/MG, quanto em Recife/PE estamos diante de profissionais do sexo feminino, em sua maioria, com idade superior aos 40 anos, licenciadas e especialistas. Têm experiência profissional no campo educacional acima de 15 anos e estão a frente da gestão em suas unidades educacionais há, aproximadamente, 5 anos (em apenas um caso o diretor afirma atuar na gestão de diferentes escolas há mais de 15 anos).

São diretores que assumiram a gestão por meio de processo seletivo, sobretudo por meio de certificação expedida pelas secretarias de educação, mediante aprovação em

⁶⁸ De acordo com o Decreto 8.381, de 30 de dezembro de 2014, o valor do salário mínimo a partir do dia 1º de janeiro de 2015 foi estabelecido em R\$ 788,00.

curso de formação específico; e, posteriormente, eleitos pela comunidade escolar. Em um caso, lidamos com diretor que se encontrava em regime intervenção na escola diante da exoneração da gestão anterior e por indicação da secretaria de ensino.

Em Minas Gerais, os cursos para certificação de diretores compõem o quadro de atividades de formação continuada, conforme afirma o diretor de uma das unidades de ensino pesquisadas em Belo Horizonte:

O Estado tem uma prova de certificação e um processo de eleição [...] Tem uma prova, que se chama certificação, ai quem é certificado pode participar das seleções para assumir o cargo de diretor. Mas o estado ofereceu alguns anos atrás, e oferece ainda, cursos de capacitação para gestores. No caso de Minas, aqui se chama “PROGESTÃO”. [...] Era [ofertada] a cada dois anos, tem duração de seis meses.

As ações de formação continuada e desenvolvimento profissional são uma constante, segundo os entrevistados. Pontuam a necessidade e diversidade deste tipo de formação dada a dinâmica imposta pela função, sobretudo no que diz respeito aos processos de prestação de contas e “gestão de pessoas”:

Sempre eu participo [de ações de formação continuada]. [...] [São oferecidos] Pela Secretaria de Educação. Aí faz toda uma [formação] [...] Na área de pessoas, na área financeira, de todos os âmbitos da escola eles fazem. [...] Está tendo uma vez por ano [...] Porque sempre muda, “né”? A gente dorme com uma resolução e corda com outra. Aí sempre tem que fazer mesmo. Olhe, na Gerência Regional a gente tem atividades constantes, quase semanais. Tem reunião do educador de apoio, tem formação de professores, tem ação colegiada, tudo isso faz, a gente tem um cronograma. A gente recebe um boletim informativo semanal das atividades.

Contudo, os aspectos profissionais e sobre a gestão nas escolas abordados nessas entrevistas, nos revelam informações que aprofundam o debate acerca das condições de trabalho (em especial a jornada de trabalho) e sobre a “gestão democrática” nas unidades educacionais.

A função de direção é, basicamente, composta por uma jornada de trabalho semanal de 40 horas. Todavia, o dinamismo da função e a necessidade de responder com eficiência os processos que chegam a esses indivíduos fazem estender essa jornada não só qualitativamente, com a sobrecarga de trabalho ao longo da jornada formal, quanto quantitativamente, chegando a trabalhar até 60 horas por semana.

[A carga horária de trabalho] É de 40 [horas semanais]. Lógico que isso varia, “né”? Eu nunca deixo de cumprir as 40, mas isso entre 40 e

60, varia, “né”? [...] Até porque você vai pra casa e fica, final de semana com aquele trem na cabeça, se fosse colocar, eu falo assim com os acontecimentos. [...] Uma reclamação que é feita pra você, uma situação diferente que surge, você carrega aquilo pra casa. Você fica com aquilo “nossa fulano de tal me procurou com aquela situação, como vou resolver isso?” [...] Eu vou ser sincero, eu falei a minha hora física aqui, porque se for a hora mental [...].

Embora a presença de conselhos ou colegiados escolares seja uma constante nos estabelecimentos de ensino, os diretores escolares questionam, em grande parte, a participação da comunidade externa à escola (pais e responsáveis dos alunos) e atuação deste órgão nos processos de tomada de decisão nas escolas.

Nós temos um colegiado [...] O colegiado tem representantes dos professores, dos funcionários, da secretaria, do supervisor e tem o mesmo quantitativo dos pais da escola. Aí eles trabalham aprovação de prestação de contas, ou alguma coisa que eles mesmos queiram reivindicar, avaliação [...] Vai ter uma avaliação aqui semana que vem, o Pró-alfa, eles vêm para ficar junto com a gente. Mas o colegiado, no geral, é muita dificuldade. As pessoas não gostam de participar. [...] Eles não gostam muito de participar porque tem que trabalhar, “né”? Então tem que fazer um lanche, alguma coisa assim, para as pessoas participarem.

É comum a indagação sobre sua efetividade, colocando-os como mecanismos de gestão que atuam somente “pró-forma”, passivamente, sem apresentar propostas ou ações efetivas, em grande parte devido à restrição dos recursos financeiros disponibilizados às escolas. É como se os mecanismos de gestão democrática esbarrassem na questão financeira e se apresentassem de curto alcance.

[...] a questão, ele [o conselho escolar] é atuante, mas não são pessoas que dão muitas ideias não. Porque a gente trabalha muito dentro de orçamento. Então, hoje, por mais que tenham projetos, você não tem o financeiro para realizá-los. Então, esses pais vêm, falam uma coisa, falam outra, tentam ajudar, apoiam ou não, se vai adquirir isso ou não, mas, assim, dizer que vamos criar coisas novas [...] ele não tem tanto esse acesso porque estamos limitados ultimamente nas finanças mesmo.

A construção do Projeto Pedagógico nas escolas acompanha o cenário apontado nos dados da Prova Brasil 2015 (INEP, 2017) e se apresenta, por um lado, como um instrumento de construção coletiva nos estabelecimentos de ensino, mas, por outro, como algo que ainda deve buscar respaldo nos órgãos administrativos, seja por modelos já estruturados que chegam para essa discussão, seja pela aprovação ou legitimação por parte das secretarias de educação após a construção nas escolas.

Ele [o Projeto Pedagógico] foi elaborado já há algum tempo, mas ele é revisado, entendeu? Esse ano já houve uma revisitação a ele. A gente faz essa revisitação todo ano, em fevereiro, no início das aulas. A gente tira dois dias, que são os dois primeiros dias do ano para planejamento. A escola faz planejamento no primeiro dia letivo e no segundo dia letivo [...].

Todos os professores participam [da construção do “PPP”]. A gestão faz o que a gente chama de “compilar”, condensar ele, transcrevendo de forma adequada nas alterações que a gente tem, embora, ele tenha um modelo padrão, “né”? Ele vem, tem um “modelozinho” lá, e a gente vai fazendo adequações de acordo com a realidade da escola.

Conforme podemos ver, as aproximações entre a realidade expressa nos dados estatísticos da Prova Brasil e os dados coletados em campo no âmbito das duas pesquisas realizadas pelo GESTRADO/UFMG que compõem o quadro de dados empíricos desta pesquisa validam, em grande medida, as informações que levantamos e as análises que aqui se propõem tanto para as redes de ensino pesquisadas, quanto para os profissionais que nelas atuam frente à gestão das escolas. De uma visão macro de toda a rede, podemos aprofundar questões pormenorizadas por meio das entrevistas em profundidade e do estudo documental desenvolvido. Além disso, para de fato se cumprir o objetivo desta tese, o aporte teórico-metodológico da Análise do Discurso permitirá aprofundarmos sobre os aspectos discursivos dos diretores escolares nessas entrevistas.

4.2 – A análise do discurso do diretor nas redes estaduais de ensino de Minas Gerais e Pernambuco

Procederemos agora à análise do discurso dos diretores, tendo como material empírico as entrevistas realizadas no âmbito das pesquisas TDEBB – Fase II e “Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa”. Em cada estado aqui trabalhado, foram realizadas entrevistas em profundidade com os diretores em duas unidades educacionais em dois momentos distintos, 2013 e 2017, totalizando 8 entrevistas. Apenas em Belo Horizonte, conforme veremos, uma diretora se manteve no cargo neste interstício, contudo, no segundo momento de pesquisa, em 2017, encontrava-se de licença e a vice-diretora respondia pela gestão da escola na ocasião.

Seguindo o aporte metodológico expresso anteriormente, centramos nossas análises a partir da perspectiva tridimensional do discurso proposto por Fairclough (1989; 1992). Nesse sentido, buscamos inferir nossas análises a partir das marcas deixadas nos

elementos textuais e na prática discursiva que expressam, nos enunciados desses indivíduos, sua prática social. Os trechos das entrevistas aqui recortados buscam evidenciar os aspectos que esperamos destacar em nossa análise, portanto, serão considerados apenas os excertos que carregam significados para o objeto aqui pesquisado.

Para garantir o anonimato dos entrevistados, bem como de suas instituições de ensino, adotaremos pseudônimos para identificar as escolas e seus diretores. Em Minas Gerais, utilizaremos as siglas MG-1 e MG-2 e, em Pernambuco, os códigos PE-1 e PE-2 para identificar as escolas em ambos os períodos em que foram realizadas as entrevistas.

4.2.1 – A gestão escolar em Minas Gerais

A primeira escola pesquisada (MG-1) localiza-se na zona centro-sul da capital mineira, uma das regiões mais tradicionais e que apresenta um conjunto dos melhores indicadores socioeconômicos de Belo Horizonte.⁶⁹ É, hoje, uma das instituições de ensino mais antigas do município, com instalações em prédios tombados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). É considerada uma escola de grande porte, tendo atendido, em 2017, 2.030 alunos com um corpo docente de 161 professores atuando exclusivamente no Ensino Médio (INEP, 2018). As entrevistas realizadas nos dois períodos mencionados dão conta de que se trata de uma escola de tradição em Belo Horizonte e que atende um alunado diversificado, de diferentes extratos sociais e oriundo de diversas regiões do município e seu entorno, na região metropolitana.

A gestão na escola é compartilhada, segundo os diretores entrevistados em ambos os períodos. Além do diretor, a equipe é composta por três vice-diretores, um tesoureiro, uma secretária administrativa e sete pedagogas, distribuídos nas duas unidades em que funciona a escola e ao longo de dois turnos (manhã e tarde).

Com relação às instalações da escola, a instituição funciona em dois grandes prédios, com equipamentos que destoam da rede pública do Estado (aspecto ressaltado por ambos os diretores entrevistados). Em suas duas unidades, conta com 50 salas de aula, um pavilhão administrativo, auditório para 400 lugares, laboratórios, jardins, cantina com refeitório, piscina olímpica e oito quadras esportivas. Entre os anos de 2013 e 2017 a escola passou por obras de revitalização, em atendimento às especificações do IPHAN.

⁶⁹ De acordo com o Sistema de Indicadores Nossa BH. Disponível em: <http://www.nossabh.org.br>. Acesso em: 9 de jan. de 2019.

O diretor entrevistado na escola MG-1 em 2013, apesar da idade (36 anos) é um professor experiente, atuando desde 1997 na mesma instituição. Formado em Ciências Biológicas, com mestrado e especializações também na área, teve a primeira experiência em gestão escolar no ano de 2008, quando assumiu o cargo de vice-diretor na escola MG-1. Em 2011, foi indicado ao cargo de diretor, assumindo após escolha pela comunidade escolar. Na ocasião da entrevista, o diretor estava, portanto, há dois anos à frente da gestão na escola.

O texto analisado é uma entrevista em profundidade realizada nas dependências da escola durante o turno de trabalho do diretor. Trata-se de um ambiente que, de certa forma, conduz a ação discursiva do entrevistado no sentido de apresentar uma fala não apenas direcionada aos entrevistadores, como também à audiência que circula no ambiente (em sua maioria, professores e funcionários da escola).

É um discurso assertivo em sua quase totalidade, com a presença de modalizadores que enfatizam afirmações nas quais o diretor busca, em vários momentos, demarcar uma posição central na estrutura organizacional da instituição, bem como ressaltar os aspectos mais grandiosos de suas ações ou da escola:

[...] Então eu considero hoje o [nome da escola] uma escola pública que possui toda a estrutura de uma escola privada. A estrutura física: é uma escola que tem auditório para 500 lugares, a escola têm salas de vídeo, tem equipamentos nessas salas de vídeo, tem equipamentos modernos, ou seja, computador, *home theater*, e eu posso dizer isso com propriedade: esses equipamentos foram todos adquiridos nessa minha gestão. Então, assim, nós nos preocupamos em potencializar esses espaços físicos da escola, equipando.

Faz uso de vocabulário formal e técnico/acadêmico, incluindo paráfrases que fazem se afastar do vocabulário informal (“dito no popular”). Busca construir sentenças estruturadas a partir de um conhecimento acadêmico que adquiriu em sua formação. Em certas passagens, recorre ao conhecimento histórico e filosófico para defender seus argumentos, não necessariamente estabelecendo relações coerentes. Ao ser questionado sobre sua percepção acerca da margem de autonomia que considera haver no desempenho de suas funções, o diretor considera ser um termo (“autonomia”, em contraposição ao “controle”) “arcaico”, em analogia aos movimentos *anti-establishment* observados em diferentes regiões do ocidente nas décadas de 1960 e 1970:

Autonomia e controle? Nós não estamos mais nesse tempo não? Isso aí é reflexão lá da década de 60/70 que tinha aquelas coisas de liberdade, não sei o que, não sei o que.. São palavras viciadas. Nós não estamos mais nesse tempo não.

Pressupõe-se, também, que este discurso estruturado sobre um vocabulário técnico/acadêmico se dá motivado pela “importância” ou *status* atribuído socialmente ao papel dos entrevistadores (pesquisadores de um grupo de estudos de uma universidade socialmente e academicamente conceituada). Isso, inclusive, é expresso em sua fala no momento em que afirma sobre a importância e atualidade da pesquisa.

Outra característica apresentada no discurso é a centralidade tomada pelos termos jurídicos. Percebe-se um discurso anafórico no que se refere à legislação educacional e ao estatuto do servidor público, buscando uma legitimação de suas ações e da política encaminhada pela SEE/MG, da qual o diretor se identifica como membro respaldado pela afirmação da Secretária de Educação na ocasião de um encontro com diretores escolares da rede estadual de ensino resgatado por ele: “Todos nós somos a Secretaria”.

Isso fica expresso ao ser discutida a autonomia percebida no desempenho de suas funções em relação às diretrizes da SEE/MG. Conforme demonstrado acima, o diretor afirma que o termo não contempla a forma como se desenvolve seu trabalho ou a forma como se dá a relação com as instâncias superiores da administração educacional no estado. Para ele, este termo é “inapropriado” pelo fato de ter que seguir a legislação educacional e o estatuto do servidor público, que já traçam as diretrizes do seu trabalho. Neste sentido, parece haver certo desconhecimento da forma como o termo “autonomia” ou seu contraponto, o “controle”, se traduzem aí. Ora, se o texto jurídico, formatado centralmente pela gestão do sistema de ensino, já determina a forma do seu trabalho, conforme vimos expressos na produção legislativa discutida no capítulo dois, há de se pressupor que a margem de contingência de ação do sujeito na sua função está estritamente delineada.

[...] então eu não falo em autonomia e nem falo em controle. Isso é totalmente fora da lógica hoje de gestão. Da lógica hoje de tudo! Controle e autonomia... porque o que é o entendimento de autonomia? O que é o entendimento de controle?

[...] Vamos dizer assim: nós não podemos mais falar em autonomia e controle, porque nós temos o tempo inteiro que cumprir deveres e exigir direitos em todo tipo de relação. Até dentro da nossa casa. É o que se espera, “né”? Você se relacionando com sua esposa, seu marido, sua mãe, seu pai, você, seu filho a relação é construída nessa maneira. A relação não é construída em autonomia e controle.

Nesse sentido, podemos inferir que a modalização do discurso com respeito à sua prática e à sua relação com a SEE/MG (“uma relação do mais alto nível”) se dá por duas vias: 1) pela crença no sistema jurídico moderno, especialmente construída em sua formação (não concluída) em direito, conforme mencionado por ele; e 2) pela perspectiva horizontalizada de

gestão internalizada pelo diretor a partir da fala da Secretária de Educação conjugado com o papel central que afirma ocupar em sua instituição, de modo que coloca o texto jurídico como sua própria expressão. A voz do texto jurídico é, portanto, também sua voz. Seu trabalho é a materialização da legislação.

A anáfora presente nos aspectos legais se conjuga com a comparação entre suas ações e aquelas realizadas pelas gestões anteriores. Seu discurso é estruturado sobre um “antes” e um “depois” de sua assunção ao cargo na escola, com sentenças, em sua maioria, na primeira pessoa do singular:⁷⁰

[...] a lacuna que eu observo é o diretor sempre distante da parte pedagógica porque a parte administrativa consome tanto o diretor [...] não vou condenar diretores anteriores, mas consome tanto o diretor que o diretor acaba não tendo tempo para se envolver na parte pedagógica. Mas eu fiz uma distribuição de tarefas, de forma tal que eu pudesse estar envolvido com a parte pedagógica o tempo todo.
[...] Porque numa estrutura desse tamanho eu não consigo estar em todos os lugares ao mesmo tempo. Eu consigo estar em todos os lugares, mas não ao mesmo tempo. Saber tudo, mas não ao mesmo tempo.

Além disso, deixa claro em diversos momentos, a discrepância entre o trabalho do professor e o trabalho da gestão escolar, demarcando o terreno específico e complexo assumido por ele, sobretudo em termos de conhecimentos:

[...] o cargo de diretor, ele requer conhecimentos muito específicos da administração, da legislação, que o professor não possui. Então essa preparação [referente à formação disponibilizada pela SEE/MG aos diretores no âmbito do PROGESTÃO] eu acredito, inclusive, que ela deveria ser amplificada, e antes até da pessoa assumir como diretor.

O discurso do diretor alinha-se, de sobremodo, à perspectiva técnica presente na formação do “gestor escolar” de matriz gerencialista. Deixa isso claro, inclusive, ao fazer referência à mudança da terminologia para “gestor” escolar para afirmar o deslocamento de perspectiva com relação às gestões anteriores e demarcar sua posição de liderança e mediação. É frequente, em seu discurso, essa caracterização executiva na função do diretor, responsável por gerir os recursos da escola e direcionar o trabalho de acordo com a agenda que, para ele, está expressa na legislação. Ao ser arguido sobre seu papel e em que medida o identifica na posição de mediação entre os diferentes atores da escola, o diretor afirma:

Exatamente [concordando com a afirmação do entrevistador sobre sua posição de mediação]! Sabe por quê? Porque numa estrutura desse

⁷⁰ Observa-se que o pronome “eu” é registrado 184 vezes no discurso do diretor, ao passo que o pronome “nós” aparece apenas 22 vezes.

tamanho, o diretor sozinho não consegue nada. Absolutamente nada! Porque são muitas pessoas aqui. Então, é como eu falei: 3000 alunos, quase 200 professores, se não tiver todo mundo engajado e convencido do que tem que ser feito...

O discurso também apresenta enunciados modalizados que remetem a aspectos afetivos ao serem abordadas as questões relativas à sua inserção na carreira, confluindo, de sobremodo, com a dimensão messiânica atribuída à profissão docente. Neste sentido, em que pese sua formação/preparação e experiência profissional adquirida anteriormente, o diretor atribui sua opção pela gestão à “vontade de fazer algo”, pelo vínculo emocional que criou com a escola, ao mesmo tempo que afasta a dimensão financeira:

[...] foi o principal fator, porque financeiro não foi. Porque financeiro, a situação que eu estava anterior, eu recebia mais do que diretor. E eu dando aula num horário como eu estava e como vice no outro, eu recebo mais do que como diretor, então esse fator financeiro ele não existe. O salário do diretor é público, tá aí pra quem quiser ver, publicado no próprio [Diário Oficial de] Minas Gerais. É um cargo em comissão, que não tem vantagens em relação a tempo de serviço, a titulação. Então é de conhecimento de todos. Acho que o principal foi esse vínculo emocional e ser motivado a fazer algo pra tentar mudar a situação que a escola tava.

A análise do discurso do diretor nos permite observar uma perspectiva da NGP que temos chamado a atenção neste trabalho e que se expressou, sobretudo, na definição da política institucional nos contextos pesquisados. Trata-se do hibridismo que o modelo administrativo traz e que, traduzido na política institucional, fica exposto na prática social do indivíduo assumida em seu discurso.

Conforme dito, o discurso do diretor da escola MG-1 neste primeiro momento da pesquisa, realizada em 2013, apresenta-se estruturado de um modo assertivo, em que o entrevistado faz afirmações concretas e enérgicas, expressas tanto nas suas sentenças quanto nas expressões tônicas que toma sua fala. Além disso, faz uso recorrente da legislação para justificar ou atenuar suas ações, pressupondo que sua atuação na escola é uma extensão ou tradução do texto jurídico. A anáfora com relação aos conceitos e textos legislativos reforça os elementos da administração exercida pelo diretor sob duas perspectivas: de um lado, preza por uma gestão democrática ao definir instâncias deliberativas de tomada de decisão dentro da escola (conselho e colegiado escolar, processo de construção do Projeto Político Pedagógico, etc.), conforme estabelecidas no texto jurídico. Cumpre as metas de gestão democrática e demonstra que existe uma preocupação por parte das instâncias superiores em atender esta demanda. Por outro lado, reforça os aspectos contratualistas, típicos da gestão por resultados,

ao ressaltar o cumprimento das metas estabelecidas no acordo com a SEE/MG no que se refere ao desempenho dos alunos registrado no Ideb (segundo o diretor, a escola, em 2012, atingiu as metas previstas para 2014) e no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

O segundo momento de pesquisa na escola MG-1, realizado em 2017, demonstra um cenário de gestão escolar distinto. Entre 2013 e 2017 a escola passou por mudanças significativas no que se refere à questão estrutural e aspectos relativos à gestão escolar.

No período de realização da pesquisa Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil – Fase II em 2013, a escola passava por obras de restauração e reestruturação, sobretudo em função do tombamento como patrimônio histórico pelo IPHAN, e, em 2017, um processo administrativo disciplinar exonerou do cargo antes do cumprimento integral do mandato o antigo diretor que assumira a gestão em 2011. Os motivos não foram detalhados pelo diretor entrevistado em 2017, contudo, informou que se tratara de questões administrativas e outras relacionadas ao processo de prestação de contas. Não só o diretor, como toda equipe de gestão (tesoureiro, secretário administrativo, equipe de licitação, etc.) foi alterada.

Sob regime de intervenção, o novo diretor assume o cargo no primeiro semestre de 2017, sendo a entrevista realizada 45 dias após sua posse. Trata-se de um profissional de mais idade que seu antecessor, licenciado em matemática e há 15 anos atuando na rede estadual de ensino de Minas Gerais. Havia atuado como diretor escolar em duas outras ocasiões, sendo a última, também por motivo de intervenção após exoneração do diretor e sua indicação para o cargo. A gestão na escola MG-1 em 2017 era, portanto, sua terceira experiência como diretor escolar, sendo a segunda por indicação em regime de intervenção.

As diferenças entre os diretores entrevistados nos dois momentos na escola MG-1 não se esgotam no perfil profissional ou na diferença etária. Os discursos apresentam orientações totalmente distintas, tanto nos aspectos relacionados ao ato de linguagem, quanto nos aspectos de orientação ideológica, conforme a perspectiva dada por Fairclough.

A entrevista em 2017 é realizada, novamente, no gabinete do diretor ao longo de sua jornada de trabalho. Por ser um ambiente bastante demandado (por vezes o diretor é chamado para solucionar alguma questão ou inquirido sobre algo), é preciso ter em mente que o discurso, por vezes, não se dá único e exclusivamente em função da pesquisa ou em relação direta com o entrevistador, como também, dirigido a uma audiência circulante e atenta.

O discurso apresentado em 2017 parece se aproximar com o projeto ideológico assumido pelo Executivo Estadual na ocasião. Conforme vimos no capítulo 2 desta tese, Fernando Pimentel assume o governo estadual em 2015, apresentando uma agenda de Estado que colocava fim ao programa de reformas intencido pelo PSDB em Minas Gerais há doze anos. Na nova agenda, embora tenhamos observado um hibridismo gerencial expreso, sobretudo, no texto jurídico, uma proposta de gestão deliberativa e o fim das políticas de bonificação, em especial no setor educativo, foi implementada ao longo dos quatro anos de mandato e, ainda que de forma modesta, influenciaram as relações de trabalho no interior da escola.

O discurso apresentado pelo diretor em 2017, então, reforça características de uma gestão de orientação deliberativa, ou democrática, como por ele afirmado. Seu discurso estrutura-se, sobretudo, de modo diretivo, expondo seus argumentos em função das questões levantadas, e de modo promissivo, com futuras ações que seriam realizadas em sua gestão, dado o pouco tempo em que se encontrava no cargo (“deveremos fazer”, “vamos trazer a comunidade para dentro da escola”).

O anaforismo outrora apresentado com relação aos textos jurídicos, em 2017, é expreso no discurso do diretor nos processos deliberativos de tomada de decisão. Neste sentido, o discurso indireto, remetendo às vozes dos demais profissionais e atores da comunidade escolar em alusão à concepção democrática de gestão defendida por diversas vezes de forma direta pelo diretor é utilizado com frequência pelo entrevistado:

Se pede que, pelo menos, a cada dois anos ele [o Regimento Escolar] seja discutido com a comunidade escolar. Então ano que vem, o quanto antes, nós vamos nos organizar e vamos atualizar.
[...] Existe só para a aplicação, que é online [se referindo à avaliação do PAAE], mas não existe aquela preparação para fazer a prova não. Nós compreendemos que se fizéssemos isso íamos burlar esses resultados. Então esses resultados serão de acordo com o ano, ao longo da passagem do aluno na escola.

Contudo, a perspectiva democrática de gestão não fica expressa apenas no discurso indireto. O diretor expressa diretamente ser afeto a esta perspectiva, sobretudo no que se refere à gestão dos recursos financeiros da instituição:

A minha forma de trabalho é 100% democrática, onde na tesouraria, eu dou acesso a todos, qualquer um pode ir lá e ter acesso a notas fiscais, ter acesso as empresas que estão fornecendo para escola, embora ainda não compramos nada nesses quarenta e cinco dias. Essa é minha forma de trabalho.

Quando há manifestações de professores/alunos com necessidade de materiais, aí a direção tem que solucionar aquela situação. Como as verbas são direcionadas a todos os setores a direção pode vir e tomar uma decisão: Há essa necessidade aqui porque há essa demanda, esse pedido? Aí se leva para o colegiado, e o colegiado aprova ou não. Então, acaba que o colegiado define como são gastos esses recursos.

A dimensão democrática de gestão expressa pelo diretor em seu discurso direto, ou por meio das vozes da comunidade escolar escondidas no discurso indireto, pode ser reforçada, ainda, em outros dois aspectos encontrados em sua fala: primeiro diz respeito à sua origem e formação social. O entrevistado informa que sua experiência profissional se deu, basicamente, em zonas periféricas da cidade de Belo Horizonte e da região metropolitana. Sua primeira experiência na gestão escolar se deu em 2002, em uma escola no município de Santa Luzia, em “uma região muito humilde”, tendo desenvolvido um bom trabalho, em sua opinião, ao longo de oito anos. Posteriormente, seguiu por opção a outra instituição no mesmo município. O tom messiânico na fala do diretor, que se remete também às suas motivações para assumir o cargo de gestão, faz pressupor uma origem popular ou que se identifica com ela, se expressando também em sua afirmação sobre a participação em movimentos sociais:

Eu fui nomeado em 2002 em uma escola de Santa Luzia, e aí, logo em seguida teve um processo de eleição de diretor. E por motivos lá, daquela situação [se referindo à condição de vulnerabilidade da escola] me candidatei e apresentei as minhas propostas e fiquei durante oito anos. Venci a eleição, fiquei oito anos, houve uma transformação muito grande na escola, ela se tornou referência de qualidade de ensino e depois eu saí, saí por opção, fui para uma escola mais... um pouco menos esquecida de Santa Luzia. [...] Eu participo de movimentos sociais. Eu reúno com a comunidade. A gente tem a bandeira de defesa da moradia [...]

Em segundo lugar, o entrevistado expressa de maneira direta sua concepção de educação escolar e de gestão sob a perspectiva apresentada na dimensão crítica aos modelos clássicos. Pautada na concepção de educação enquanto prática social estabelecida pelos indivíduos e realizada inerente a sua vida social, o diretor parece conceber a gestão escolar enquanto uma prática realizada a partir das relações humanas. Portanto, requer do diretor uma aptidão e uma ação pautada nos princípios democráticos de participação dos indivíduos, que não reduza o trabalho realizado na escola em indicadores quantificáveis:

Tem que ter um perfil, um perfil, uma visão macro da parte administrativa... Principalmente voltado para o humano, acho que o foco é essa visão voltado para o humano, não é nem questão de números não, é a questão de você tomar as decisões no momento certo, tomar as decisões de forma que vai sempre em respeito aos professores, alunos... A uma realidade da escola.

Então, eu acho que a função do diretor ela muda, obvio que muda, mas quando você pensa no relacionamento humano, que é o foco principal [...] Sempre tiveram seres humanos, nós sempre vamos trabalhar com seres humanos. Então, acaba que modifica sim, mas o foco principal ainda é o ser humano e se você conseguir trabalhar isso o sucesso é quase que certo.

Além desses aspectos, observamos uma modalização no discurso do diretor ao se referir sobre sua posição na estrutura hierárquica da escola. Reforçando os pressupostos que atestam sua aproximação com a matriz democrática de gestão escolar, o diretor faz uso de um vocabulário e expressões pouco técnicos e que expressam sua autoridade, na maior parte do tempo, de modo indireto. Nesse sentido, prefere palavras como “orientar”, “conduzir” ou “dar um norte” para indicar sua ação ao deputar ordens ou demandas:

Não tem definido essa divisão não [sobre a divisão do tempo do seu trabalho entre funções administrativas e funções pedagógicas]. Ela se dá de forma simultânea, a todo o momento, a todo instante. Mas, eu costumo muito a orientar e delegar. A gente dá um norte. Tem uns procedimentos pedagógicos já prontos, formatados, mas eu procuro compreender e procuro dá uma orientação. E a parte administrativa acaba que a gente fica mais diretamente, então se dá a todo instante na verdade.

Outro componente de destaque no texto se refere à centralidade que o diretor atribui à gestão escolar. Na sua visão, a gestão escolar é o núcleo central do ensino, da escola e é por ela que essa educação transformadora identificada na matriz de seu pensamento se realiza ou é possível. O discurso messiânico em torno da motivação que o fez assumir os cargos de gestão ao longo dos 17 anos de atuação na rede estadual de ensino também se atrela a essa centralidade: assume a gestão da escola como missão transformadora.

Tem uma motivação minha, particular, muito forte: que é provar que a escola, o sucesso da escola, depende, primeiramente, da gestão da escola. A gestão, eu considero, determinante para que a escola tenha sucesso.

E o que mais me motivou por ser uma escola de referência [se referindo a escola MG-1], uma escola grande, uma escola com uma história muito forte em Belo Horizonte, e foi um grande desafio. O que mais me motivou mesmo foi estar aqui e provar que a gestão faz a total diferença na escola. Na qualidade de ensino, na qualidade do dia a dia do professor mesmo.

A análise do discurso empreendida nestes dois momentos na escola MG-1 nos permite fazer aproximações e entender, no nível da ação do indivíduo, os aspectos que a estrutura administrativa impregnada de um sentido ideológico se expressa. Observando os dois momentos pesquisados, vemos que a matriz ideológica ou de orientação gerencial expressa pelos diretores se coaduna com a ação de seus governos, traduzida, sobretudo, na

política institucional estudada no capítulo dois desta tese. Se, por um lado, o discurso do diretor da escola MG-1 no primeiro momento, em 2013, apresenta uma matriz que qualifica instrumentos gerencialistas expressos, por exemplo, na determinação de metas quantificáveis de desempenho dos estudantes e exalta o cumprimento por parte da escola, no segundo momento, o anaforismo expresso pelo diretor em torno de preceitos democráticos de gestão o aproxima das propostas de administração deliberativa apresentadas pelo último governo em Minas Gerais.

A análise do discurso da escola MG-2, todavia, pode favorecer essas aproximações, nos permitindo criar mais elementos para analisar, até que ponto, o contingenciamento da ação individual se dá determinado por uma estrutura ou por sua ação reflexiva. Tendo a frente da gestão na escola a mesma diretora desde 2003, o discurso apresentado por ela e pela vice-diretora em 2017, conforme veremos, podem balizar nossas análises no sentido de entender como o poder esteve distribuído nesse período de distintas reformas que experimentaram e em que medida isso se expressa ou influencia na agência do indivíduo.

A escola MG-2 atende o Ensino Fundamental (anos finais) e o Ensino Médio. Está localizada na zona oeste de Belo Horizonte e atende uma população localizada nos bairros periféricos da região. Segundo a diretora entrevistada nos dois momentos, a “clientela” é composta, basicamente, de alunos de dois aglomerados vizinhos ao bairro onde está instalada a instituição. Com histórico de violência gerada, sobretudo, pela disputa pelo tráfico de drogas, o alunado reflete as características socioeconômicas da região, atendendo, inclusive, alunos em regime socioeducativo, o que se torna um desafio para as gestões e o corpo docente, segundo a diretora.

Em 2017 a escola apresentou um quantitativo de 480 matrículas, distribuídas nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, e 20 professores, segundo os dados do Censo Escolar (INEP, 2018). Trata-se de uma escola pequena, segundo a diretora, cujas instalações precárias se tornaram centro de reclamações recorrentes da entrevistada ao longo da pesquisa.

A entrevista se dá na sala da direção. Segundo relatos da pesquisa TDEBB – Fase II, o ambiente retrata igualmente a precariedade observada em salas de aula, pátio e quadra esportiva. Assim como outras unidades de ensino, o ambiente da direção é bastante demandado, sendo a diretora interrompida recorrentemente por alunos e funcionários em busca de informações ou outras demandas. Contudo, ao contrário do que se observou na

escola MG-1, a relação dialógica estabelecida na entrevista se deu, basicamente, entre os dois envolvidos: diretora e pesquisador, sem que a primeira direcionasse o discurso para a audiência efêmera.

Há dez anos atuando como diretora da unidade educacional, em 2013, a diretora apresenta um bom conhecimento sobre a escola e a rede estadual de ensino, aí estando há 18 anos. Formada em Ciências Biológicas, com especialização em Biologia, a entrevistada foi conduzida ao cargo após todos os processos estabelecidos na rede de ensino: certificação ocupacional e eleição direta pela comunidade escolar. O discurso apresentado se ergue de maneira informal, com expressões coloquiais, cacofonia e sentenças inacabadas, pressupondo pouca articulação em algumas construções. Alguns desses momentos, percebe-se, se dá pela ansiedade na comunicação por parte da entrevistada.

O discurso se dá, basicamente, de forma diretiva e declarativa, permeado com marcas que expressam certa “denúncia” contra o poder público estadual relativo à baixa assistência prestada à escola. Pressupõe-se que a entrevistada enxerga, na pesquisa, um canal de comunicação direto com outras instâncias do poder público, a fim de demonstrar a precariedade da escola e as dificuldades enfrentadas por docentes e gestão no desenvolver de suas atividades.

A diretora faz uso recorrente da ironia para se referir ao Estado em relação às condições de trabalho da escola e as cobranças feitas pela SEE/MG, nas quais se incluem o bom desempenho nas avaliações externas – “a gente tem que fazer mágica”. Seu discurso pressupõe, ainda, que o processo de descentralização administrativa se traduziu em um processo de desconcentração, conforme caracterizado no capítulo dois desta tese, com repasse de atividades antes de incumbência das Superintendências de Ensino para o menor nível, sem, contudo, dispor as unidades de condições para este atendimento:

Eu acho que tomada de preço é o mais tranquilo. Licitação é mais tranquilo. São os pormenores do dia-a-dia quando tá acontecendo. Você fez uma licitação de uma reforma, sabe? Então, assim, são coisas que você não tá familiarizado. E você é responsável por aquilo. Tem muita coisa que a Secretaria de Educação joga nas mãos do diretor. Tudo fala: ‘Você é responsável’. Entendeu? E, realmente, a gente responde por tudo, mas, eu acho que tinha que ser uma coisa mais compartilhada.

Recorrente, também, é o uso de apóstrofes em suas afirmações (“Muito!”, “Nossa, demais!”) e sentenças que buscam a legitimação pelo entrevistador de suas observações acerca da precariedade das condições de trabalho e dificuldades enfrentadas pela gestão da

escola (com perguntas do tipo: “Você não concorda?”, “Entende?”), que corroboram com nossa leitura acerca do tom de reclamação e indignação da entrevistada.

Ao mesmo tempo em que carrega este tom de denúncia, a sinestesia do discurso deixa transparecer uma relação de extrema desigualdade de poder na estrutura administrativa do sistema de ensino estadual na ocasião. A fala da diretora é marcada, em muitos momentos, por sensação de indignação, por ter que trabalhar em condições de extrema precariedade e medo, temendo a represália por parte do Estado por conta de suas declarações:

Ah, eu vou te falar que, ultimamente, a gente tem trabalhado muito pressionado. Muito mesmo, sabe? É a pressão lá de cima, e as coisas são pra ontem. No início do ano eles exigem um tanto de coisa sem saber como que tá a sua equipe. Se a sua equipe já está formada. Eu “to” até com medo. De repente a gente fala coisa até que não deve aqui. Mas, depois, qualquer coisa, “cê” até tira aí. Porque, eu não sei. “Cê” sabe que tudo eles ficam de cima. Você não pode falar o que você pensa quando você tá aqui. Porque é cargo de confiança, então, tem meio que ficar, tem algumas coisas..

A gestão democrática na escola é expressa de forma pontual, de acordo com o discurso da diretora. Segundo ela, o conselho escolar funciona de maneira parcial, com a participação mais ativa do corpo docente e da gestão da escola e pouca aproximação da comunidade externa.

A gestão da escola fica, basicamente, sob incumbência única da diretora. Na ocasião da entrevista em 2013, encontrava-se sem vice-direção pelo fato da mesma estar licenciada por motivos de saúde. Esta centralidade fica expressa no discurso indireto da diretora, ao se referir, em diversos momentos, em primeira pessoa sobre aspectos mais gerais da escola: “eu atendo alunos em situação socioeconômica precária” (a escola atende os alunos).

Em 2017, segundo momento de pesquisa, a diretora se mantinha no cargo, contudo, encontrava-se em férias-prêmio. A gestão da escola encontrava-se, há dois meses, sob responsabilidade da vice-diretora, quem procedeu com a entrevista.

A vice-diretora encontrava-se há três anos na gestão da escola. Foi indicada ao cargo pela diretora no processo de reeleição da mesma, ocorrido em 2013. Formada em Letras, com especialização em Psicopedagogia, a entrevistada atuava há 7 anos no ensino, sendo sua primeira experiência na gestão escolar. Antes, havia construído uma carreira profissional técnica em contabilidade, o que, segundo ela, contribuiu diretamente com o trabalho desenvolvido na gestão escolar.

O discurso apresentado pela vice-diretora em 2017 não destoava daquele observado na entrevista realizada quatro anos antes com a diretora da escola: um discurso anafórico no sentido de ressaltar as dificuldades da gestão escolar dentro do contexto de extrema violência em que se insere a escola e diante de certa negligência por parte do poder público em dar condições adequadas de trabalho aos profissionais da instituição.

Este anaforismo em torno dos problemas causados pelo contexto violento da escola, talvez seja a marca mais evidente deixada no discurso da vice-diretora. Em parte, por entender que seu papel enquanto vice-diretora na escola tem como principal ocupação a disciplina dos alunos e, portanto, ser o fator que mais tenha relevância ou que mais demande seu esforço. Por outro lado, pelos aspectos já reforçados em 2013 pela direção no que se refere às condições precárias em que o trabalho é realizado na escola.

A questão de ter vindo para a vice-direção foi questão de domínio de turma, porque hoje você não escolhe um vice-diretor, você tem de escolher um vice-diretor que vai segurar ou pelo menos tentar segurar uma disciplina na escola. O vice-diretor é um título bonito, mas o papel dele é o “disciplinário” antigo. Ele não tem outro papel, papel dele é esse. E aí você tem que intervir junto com funcionário, junto com os professores, junto com os supervisores [...]

O discurso apresentado pela vice-diretora se dá de modo diretivo e declarativo, sem apresentar marcas claras de “denúncia” ou “indignação”, como naquele observado com a diretora no período anterior da pesquisa. Em certa medida, esse discurso se esbarra em termos e conceitos superficiais, de senso comum, sem alguma perspectiva crítica e muito presente em um discurso de matriz conservadora, como, por exemplo, ao afirmar que os direitos da criança e do adolescente (em alusão ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA) mais respaldam as ações intransigentes dos alunos do que lhes impõem restrições de ação, dificultando o trabalho na escola:

[...] Se você não tiver perfil [perfil para ser diretor], não tem jeito não. Você entra e entra para adoecer. Porque hoje você não tem esse apoio. Você tem uma polícia que não tem condição, não pode entrar em sala, tem seus limites. Você trabalha com o adolescente e ele tem suas leis que o protegem e ele às vezes, baseado nessas leis, se sente tão protegido que ele acha que pode, que manda, que faz, que acontece.

O discurso apresentado pela vice-diretora reforça nossos pressupostos sobre a distribuição desigual do poder na estrutura administrativa do Estado, conforme observado anteriormente. Fazendo uso da ironia e do discurso indireto (resgatando as vozes das instâncias superiores de coordenação), considera que a relação entre gestão escolar e os níveis

superiores da hierarquia administrativa se dá de forma verticalizada e em via única, de cima para baixo, sem espaço para a ação do diretor escolar:

Eu por fora, que não sou a diretora, eu sinto assim [no que se refere à relação entre a gestão da escola e a SEE/MG]: eu mando vocês obedecem. Então, eu não sinto uma relação boa. Eu sinto mais um comando, sem ver a realidade, e quando vê a realidade [...] Vamos supor, se você vai para uma reunião qualquer da escola vai virar e falar assim: "gente quanta violência nas escolas, o que é que o Estado tem feito pensando nisso? Não tem como começar a chamar disciplinários, que era uma coisa que existia antes e tudo?" Não tem. Você vê até cortada a fala. É uma coisa assim: "eu quero resultados, mas, de fato, eu não quero conhecer a fundo".

A legislação é vista como o instrumento de regulação da ação do diretor e aquilo que lhe impõe os limites em sua autonomia, expressão máxima do poder exercido pelas instâncias que se apresentam ali:

No dia a dia você tem autonomia desde que...bom, é uma autonomia e não é. Desde que você não fuja a um cronograma que o estado te passou, a uma forma que ele colocou. Hoje tem coisas que você pode até saber, isso aí funciona, nós precisamos fazer. Mas, se no estatuto o que o estado mandou: não, você não vai fazer.
[Chega à escola na forma de] Regulamentos, ofícios. Você tem toda uma direção da escola, as escolas funcionam. Nós temos um chefe. Às vezes ele não está na sua frente, mas você tem e vai chegar um tempo que você vai prestar conta daquilo. Além desse chefe, você tem pais, você tem alunos que, dependendo do tipo de denuncia, você pode chamar uma fiscalização para dentro da escola de uma coisa que às vezes você fez e não pode. Autonomia relativa.

Não é proposta deste trabalho fazer generalizações acerca da atuação do diretor nas redes de ensino pesquisadas, até porque o universo analisado não permite tal validação. Contudo, ao lançar mão da ACD como opção metodológica, a proposta de análise é tentar desvelar nas estruturas de administração escolar, nesses contextos, até que ponto a ação do indivíduo é ou não fruto de sua reflexão, de sua agência, conforme observado nas matrizes teóricas trabalhadas no capítulo três desta tese, e em que medida o poder estruturante das matrizes ideológicas expressas no texto jurídico compõem esta ação individual.

As duas unidades educacionais pesquisadas em Minas Gerais revelam, pelo menos, dois cenários que nos possibilitam inferir sobre tal questão. São duas escolas que se inserem no mesmo contexto macro de gestão, mas que, no nível local, apresentam diferenças significativas e que parecem influir diretamente sobre o trabalho da gestão. A escola MG-1 se insere em um contexto socioeconômico privilegiado. Apesar de receber um alunado oriundo de regiões periféricas e com piores indicadores sociais, o fato de ser uma escola de referência

não só em Belo Horizonte, como também no estado mineiro, goza de certas prerrogativas que parece refletir mais na gestão escolar e expressar ali as matrizes ideológicas que compõem sua ação. Goza, portanto, de maior autonomia de ação (apesar do diretor entrevistado em 2013 considerar que tal liberdade não existe no contexto atual), dando margem para revelar na prática suas matrizes ideológicas sejam elas constituídas na sua formação (acadêmica, profissional ou na vida cotidiana) ou na sua relação com as instâncias de poder superiores.

A escola MG-2, por outro lado, estabelece-se em um contexto de extrema vulnerabilidade social. O quadro social de uma região que sofre com altos índices de criminalidade, se expressa no interior da instituição e impõe limites à prática não só de professores, como também da gestão na escola. Somado a isso, o discurso apresentado por ambas entrevistadas remete a uma distribuição desigual de poder na estrutura administrativa da educação no Estado. Com um discurso carregado de sinestesia, apresentando falas denunciativas associadas a um medo de serem reveladas, as entrevistas revelam que existe pouca margem de ação no nível individual e duas estruturas distintas que as sobrepõem: de um lado o quadro de extrema violência da região, de outro uma estrutura precária de trabalho e de atendimento por parte do poder público que impedem a expressão do indivíduo e suas matrizes ideológicas no seu fazer profissional.

4.2.2 – A gestão escolar em Pernambuco

A escola PE-1 atende integralmente ao Ensino Médio e insere-se no contexto de reformas empreendidas pelo governador Eduardo Campos que, em 2008, instituiu o Programa de Educação Integral, por meio da Lei Complementar n. 125, de 10 de julho, no qual foram criadas as Escolas de Referência de Ensino Médio (EREM). As EREMs possuem uma legislação própria de funcionamento, com políticas de remuneração, jornada de trabalho e gestão específicas, além de um currículo preparado para atender à jornada em tempo integral ou semi-integral (de acordo com o projeto de cada escola). Diretores, secretários, educadores de apoio, coordenadores administrativos, coordenadores de biblioteca, chefes de núcleos de laboratório e coordenadores socioeducacionais em exercício nas EREMs, têm dedicação exclusiva, cumprindo uma jornada de trabalho em regime integral, com carga horária de 40 horas semanais, ou de 32 horas, no caso de professores lotados em escolas de atendimento semi-integral (DUARTE, 2013). A remuneração também é instituída por legislação específica, a qual fixa a gratificação de localização especial para professores e de representação para os diretores e secretários das Escolas de Referências.

Trata-se, portanto, de uma instituição que se diferencia de boa parte da rede de ensino estadual em Pernambuco, conforme salientado pelas diretoras em ambas as ocasiões de realização da pesquisa. Em 2017, segundo os dados do Censo Escolar (INEP, 2018), a escola atendia a um quantitativo de 710 alunos, com um corpo docente formado por 32 professores, distribuídos em 18 turmas. A instituição localiza-se em uma região periférica da capital pernambucana e, segundo as diretoras entrevistadas, atende um público diversificado, oriundo de diversas partes do município e de municípios próximos a Recife.

Essa diversificação relatada pelas diretoras se deu, segundo elas próprias, a partir de dois fatores que fizeram com que a classe média em Recife buscasse a educação pública: primeiro sob influência da lei de cotas nas universidades federais⁷¹ e, segundo, a partir da instituição do programa “Ganhe o Mundo”⁷² do Governo Estadual. Com isso, o público, antes proveniente exclusivamente do entorno da região, passou a dividir espaço com os “filhos da classe média”, que representam, aproximadamente, metade do alunado atendido pela instituição.

Fisicamente, a escola possui uma estrutura também diferenciada. Embora nos dois períodos pesquisados as diretoras ainda relatassem a realização de obras de melhoria ou a necessidade delas (auditório, refeitório, etc.), ambas as entrevistadas reforçaram a todo momento que se trata de uma instituição que destoa da rede pública estadual de maneira geral, com laboratórios, auditório com capacidade para 120 pessoas, equipamentos de última geração (como um microscópio que dispõe de saída de imagem para televisão), quadra esportiva coberta, etc.

A entrevista realizada na escola PE-1 em 2013 se deu na sala da direção, um ambiente reservado em que estiveram presentes apenas os entrevistadores e a diretora. Frequentemente a entrevista era interrompida por funcionários apresentando demandas ou questões à direção, porém, sem permanecer no ambiente. Portanto, considera-se que o texto analisado refere-se a um discurso em que a relação dialógica se estabelece diretamente entre

⁷¹ A “Lei de Cotas” refere-se à Lei Federal n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, que estabelece um percentual mínimo de vagas (50%) nas universidades e institutos federais reservadas à estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (dessas, 50% são destinadas à estudantes que comprovem renda familiar inferior a 1,5 salários *per capita*) e se autodeclarem pretos, pardos ou indígenas, sendo a proporção deste último calculado a partir da representação destes grupos de cor registrado no último Censo Populacional.

⁷² O Programa Ganhe o Mundo foi instituído pelo Estado de Pernambuco a partir da Lei n. 15.512, de 7 de dezembro de 2011, com o objetivo de promover o intercâmbio internacional a alunos da rede pública estadual de ensino.

entrevistada e entrevistadores sem uma audiência auxiliar, como percebida nas entrevistas realizadas nas escolas mineiras.

O discurso apresenta-se de modo assertivo e, apesar do pouco tempo a frente da gestão da escola, a diretora dirige suas sentenças de modo a declarar convicção na sua fala com tons incisivos na maior parte do tempo. Adota um vocabulário informal, permeado de expressões locais e metáforas para tentar se fazer entender. Também busca legitimar suas respostas com exemplos práticos, recorrendo a todo instante à documentação de ações realizadas na escola (vídeos, fotografias, material produzido, etc.).

De maneira geral, o discurso da diretora apresenta um paradoxo não percebido no contexto mineiro: a concepção de educação choca-se, em vários momentos, com a concepção de gestão escolar que julga ser a mais eficiente para promoção de uma educação de qualidade. No primeiro, considera que a matriz curricular do Ensino Médio não permite desenvolver uma educação que seja, de fato, conforme abordado no capítulo um desta tese, emancipadora, que desenvolva os conhecimentos e habilidades dos indivíduos respeitando sua identidade, individualidade. A entrevistada se utiliza de uma prosopopeia para enfatizar esta concepção (o ensino é “engessado”), pressupondo uma convicção que, conforme veremos mais adiante, não atendida, a faz repensar sobre seu papel na educação:

[...] o problema da escola de ensino médio, é que é meio engessado, direciona o ensino para o vestibular. Mas a gente tem meninos que a gente percebe que o perfil dele é técnico, é um perfil diferenciado, é um perfil de arte. Tem meninos aqui que fazem coisas artísticas impressionantes, mas a gente engessa. Tem o conteúdo que tem que seguir, tem o ENEM, o vestibular da federal, da UPE, que é a nossa universidade estadual, então fica muito engessado. Isso limita.

Além disso, preza pelos mecanismos democráticos de gestão, afirmando que são instrumentos que estavam sendo introduzidos na escola em seu mandato, uma vez que a gestão anterior não se mostrava muito “transparente”, conforme indica a diretora que parece afirmar em um tom denunciativo.

Por outro lado, o modelo de administração que considera ser o ideal para a escola se choca com a matriz ideológica que se pressupõe orientar sua concepção de educação escolar. Conforme salienta, também se valendo de prosopopeias para enfatizar ou se fazer entender, a gestão escolar deveria ter uma “veia empresarial” para o que considera ser “burocrático”. Existe, neste ponto do discurso, uma transversalidade de conceitos que não se tornam muito claros se observados distante do sentido comum que lhes são atribuídos. Ao se referir ao processo “burocrático”, a entrevistada se refere aos processos administrativos que

envolvem a função da direção escolar, isto é, prestação de contas, tomada de preços, licitações, etc. No caso da “veia empresarial” concebe como uma instituição “séria”, “de resultados”, isto é, com uma gestão que atua com objetivos claros, mensuráveis e trabalha única e exclusivamente para sua consecução. Isso fica expresso no que entende como resultado a ser apresentado pela instituição escolar, sendo balizado pelos indicadores de desempenho estudantil mensurados nas avaliações em larga escala:

[...] Mas infelizmente quando a gente passa para esse lado de cá, a gente esbarra na burocracia do administrativo. Então, eu acho que a escola também tinha que ter – eu vou falar uma coisa bem polêmica – tinha que ter essa veia empresarial, de empresa, de um órgão sério, de resultados mesmo [...] Resultados, essas provas externas que nós temos, SAEPE, Prova Brasil [...]

Este paradoxo se dá ao longo de toda fala da diretora. De um lado, atribuiu uma grande importância à “gestão do pedagógico”, entendendo ser de responsabilidade da direção e que deve se desenvolver de modo a sair, a partir da metodologia de ensino empregada, da estrutura curricular rígida e “ensinar para a vida”. De outro lado, a administração de matriz gerencialista se materializa no entendimento de que o “gestor” (expressão utilizada pela diretora para se referir à sua função) deve possuir uma habilidade de administração que se aproxima àquela desenvolvida no meio corporativo:

[...] também não adianta colocar alguém só de administração, tem que ter os dois veios, administrativo e pedagógico. Se a gente colocar, assim não é só ter a visão de empresa, se pegar alguém da administração e colocar aqui, não vai ter a visão pedagógica, eu acho que são essas duas coisas as mais importantes dentro da escola, que faz um bom gestor, é esse lado pedagógico e esse lado administrativo.

A percepção de educação escolar também se apresenta paradoxal no discurso da diretora, quando busca caracterizar os alunos atendidos pela escola. Como vimos, trata-se de um público diversificado que, apesar da escola estabelecer-se em uma região periférica do município, próxima a comunidades pobres, recebe um público de classe média, assim caracterizado pela entrevistada. Comparando com o período em que estudou na instituição (e que o público atendido era basicamente do entorno da escola), a diretora entende que a inserção da classe média na educação pública deve ser incentivada para que o salto qualitativo se dê de fato. Segundo ela, foi essa inserção que permitiu não só a melhora do atendimento na escola, como também, aos alunos terem reconhecidas suas identidades:

[...] Então a gente tem que prestar atenção, porque esse público que está chegando agora na escola pública é diferenciado e eu só acho que vai resolver quando a classe média vier aqui pra dentro e disser: “não,

meu filho está aqui e a gente quer coisa boa, do melhor, educação”. Quando não tem aula a tarde a mãe liga e pergunta: “por que não tem aula a tarde?”. Há essa renovação. Então eu só acho que isso é uma coisa boa, uma coisa positiva.

Eu sempre digo que quando eu estudei eu nem sabia que eu era gente [...] hoje a gente chama o aluno pelo nome, conhece o aluno [...] Se você perguntar um aluno aqui nosso: “qual é seu numero na caderneta”? Eles não sabem. Porque a gente não chama “1”, “2”, “3”, a gente chama pelo nome. Porque é muito importante, a gente se acha importante, porque o nome é o que te faz indivíduo, “né”? Então na minha época a gente não tinha acesso ao professor, a sala dos professores. Eu acho que eu nunca entrei na minha vida na sala dos professores.

Os paradoxos parecem se evidenciar para a entrevistada em certos momentos da fala, fazendo-a modalizar seu discurso e buscar nos entrevistadores algum retorno para ancorar sua fala: “não sei se estou sendo clara”.

A centralidade da direção nas instituições escolares é um discurso recorrente no texto. A entrevistada faz uso de eufemismos e metáforas para determinar esta importância da função, sempre buscando comparar os ganhos da escola em seu pouco tempo de gestão ao trabalho realizado anteriormente. Segundo a entrevistada, a função de gestora escolar se compara à condução de uma embarcação, sendo ela a própria capitã e quem dá “a cara da escola”.

Porque, digamos assim que eu sou a cabeça, “né”? Eu sou a comandante do barco e esse barco precisa de uma direção, no sentido metafórico mesmo da palavra. Eu acho que a escola é muito a cara da gestão, do gestor.

Eu acho que é um papel muito importante, no sentido de acreditar. Primeiro você tem que acreditar. Segundo você tem que ser sonhadora para colocar esse barco pra frente. Eu tenho que acreditar. Eu tenho que sonhar. Eu tenho que fazer que os outros acreditem, porque uma coisa é você acreditar, mas difícil é fazer com que os outros acreditem que aquilo ali pode dar certo [...]

Também demarca a função, separando-a enfaticamente da regência de classe, com a propriedade de falar a partir das duas perspectivas por ter sido professora na instituição por sete anos antes de assumir a gestão: “do lado de cá é diferente”.

Contudo, ao ser questionada sobre a autonomia para realizar seu trabalho, esse discurso central perde espaço. Considera que o controle exercido pela SEE/PE, a partir das Gerências Regionais de Ensino (GRE), é demasiado, apesar de classificar sua relação com as instâncias superiores como “muito boa”. Sua insatisfação com excesso de controle se expressa, sobretudo, nas hipérboles utilizadas no texto ao se referir dos baixos níveis de

autonomia no trabalho (“pouquíssima!”) e na projeção de um cenário que tenderia a ser diferente se houvesse maior apoio por parte da SEE/PE:

O tempo todo [se sente cobrada]. Secretaria regional. Email pra ontem, pra agora. Recebo um e-mail com uma planilha pra ser respondida daqui a duas horas. E, assim, não vejo mal isso não, agora se tivesse pessoal para fazer o outro [referindo-se à parte administrativa que lhe consome maior parte do tempo].

Estes paradoxos parecem refletir não somente na prática da diretora, como também lhe impõem reflexões e dúvidas pessoais sobre sua profissão. Na ocasião da entrevista, em 2013, a diretora afirmava estar disposta a não seguir atuando na educação. Informa já ter pedido exoneração do cargo antes mesmo do sétimo mês de mandato, por achar ser um trabalho muito árduo, “principalmente pra quem quer trabalhar com seriedade”. Na concepção da diretora, a função limita suas capacidades intelectuais. Considera ter um perfil diferente, mais autônomo, e atribui pouco valor à função em comparação com suas potencialidades:

Eu já me peguei muito pensando: “meu Deus, será que eu sei viver sem estar aqui?” Isso é porque é apaixonante mesmo, é um envolvimento que é muito grande, porém eu me acho muito para aqui, Porque é muito difícil trabalhar seriamente.
[...] Eu gosto muito de estudar e acho que aqui a gente está dentro de uma caverna.

O segundo momento de realização da pesquisa na escola PE-1 se deu em 2017, já com uma nova equipe de gestão constituída. Demonstrando um grande conhecimento sobre a escola, justificado pelos 33 anos de atuação na unidade de ensino relatada por ela, a nova diretora constrói seu discurso de forma extremamente prolixa, buscando a todo momento exemplificar suas respostas com fatos, documentos ou recorrendo ao detalhamento dos processos que também demonstra ter um vasto conhecimento. Para isso, constrói seu discurso de modo assertivo, se valendo também de um discurso indireto em que invoca as vozes dos diversos atores da comunidade escolar e da SEE/PE para explicar ou exemplificar seus argumentos. Faz uso recorrente de ironias, metáforas, hipérboles e apóstrofes, em um discurso carregado de marcas que pressupõem uma fala agitada, inclusive expresso no gestual da entrevistada que a todo momento bate na mesa ou rabisca uma folha para enfatizar algo.

Conforme dito, trata-se de uma diretora com larga experiência de atuação na escola na função de professora. Licenciada em Ciências Biológicas, com Especialização em Paisagismo, assume o cargo de direção, aproximadamente, em 2014 (não deixa clara essa informação) e considera que sua principal motivação foi o desejo de fazer mudanças na escola

a partir de si própria, sem esperar “que alguém acate a ideia”. Seu discurso revela que havia nela um desejo de mudança no local onde há 30 anos atuava e que nunca havia tido a oportunidade de fazê-la pessoalmente. Isso fica expresso, principalmente, ao afirmar apreço pela forma de indicação ao cargo de direção nas escolas pernambucanas que não necessita de “apadrinhamento político” (fazendo alusão aos processos de indicação política ao cargo de direção realizados até início dos anos 2000), pois eram processos mais democráticos e que davam o acesso por mérito.

O discurso da diretora a aproxima de uma matriz em que atribui à função da gestão escolar um perfil técnico, possível por meio de formação específica. Tal concepção se expressa por duas marcas deixadas em seu discurso: a primeira, se relaciona ao termo “gestor” atribuído à função. Como vimos anteriormente, a mudança de nomenclatura vem carregada de significados com a introdução da perspectiva empresarial de administração no setor público nas primeiras experiências de matriz gerencialista da administração pública. Em segundo lugar, a importância para profissionalização da gestão escolar em Pernambuco atribuída à formação técnica ofertada pelo Estado no âmbito do PROGEPE, que diferenciou os atuais gestores escolares de um passado pouco democrático e que não apresentava resultados:

Eu acho que sim [que houve mudanças no trabalho do diretor escolar]. Hoje os diretores das escolas de Pernambuco eles são mais profissionais, eles são treinados com antecedência, eles são selecionados. Aquela história, assim que a gente sempre escuta: você é gestor porque você quer, não foi, não é uma imposição. Você buscou o cargo de gestor, então, você tem que ter competência, certo? E compromisso.

[...] Pernambuco hoje esta profissionalizando a questão do gestor. Eu só vi uma coisa igual no estado de São Paulo. São Paulo ele faz avaliação, ele faz concurso para gestor, você não é professor e se torna gestor, você faz concurso para ser gestor.

A fala assertiva da diretora se alterna com um discurso promissivo, em que busca demonstrar a complexidade do cargo a partir de uma realidade dinâmica e que tem que ser traduzida nos documentos orientadores do trabalho escolar (Projeto Político Pedagógico, Regimento Interno, etc.) e, daí, a necessidade de constante atualização (a ser feita em um futuro próximo, de acordo com ela).

A direção escolar também é expressa como uma função de liderança e elemento central na condução do trabalho escolar e da escola em sua função social: “passou do portão para dentro da escola é função do diretor”. A entrevistada considera que o gestor escolar é o

líder, por excelência, da instituição escolar, a quem deve guiar o corpo de funcionários, professores e alunos “pelo exemplo”:

Eu acho, gosto, eu acho muito: a gestão ela tem que ser o exemplo. Se você não é exemplo, como é que vai cobrar alguma coisa que você não faz? Então, eu cobro muito a questão de horário, mas antes de cobrar de cobrar o horário deles eu estou aqui no horário, entendeu? Eu tenho muito isso. Se eu vou cobrar deles é porque eu já fiz primeiro, entendeu? Embora nem sempre essa seja uma máxima, assim, que todo mundo entenda dessa forma, mas a ideia é essa: que você cobra. Por que os filhos a gente não educa por exemplo? Os colegas a gente também tem que ir nos exemplos.

A fala da diretora nem sempre deixa claro sua predisposição ideológica ou sua aproximação com uma ou outra matriz de pensamento acerca da administração escolar. Contudo, algumas marcas nos permitem aproximá-la de um modelo que preza pela organização do trabalho em torno de resultados e um alinhamento às políticas de avaliação em larga escala como tradução da qualidade educativa. As hipérboles e a ironia marcam o discurso da diretora no que se refere às avaliações: “Meu Deus, todo dia! [...] Avaliação é o que não falta!” (ao ser questionada se sua escola é avaliada). Porém, apesar do tom jocoso relacionado à quantidade de avaliações realizadas na escola, a entrevistada utiliza o Ideb como referência para atribuir valor qualitativo à educação quando compara a situação das instituições localizadas nos centros urbanos com outras no interior do estado:

[...] estive em uma cidade chamada Orobó. Que coisa belíssima! O maior Ideb do estado de Pernambuco é lá nessa escola. Agora é uma cidade pequenininha, onde, qual é o foco dos alunos? Sair da região de agricultura, então, eles só tem dois caminhos, a escola ou a enxada. Então, aqui, a gente disputa com tudo a atenção dos alunos, da família, a atenção dos profissionais [...] Em áreas afastadas da região metropolitana [...] são mais focados na escola, então, lá você tem um resultado maior de agregação da família com a escola, os resultados são espetaculares.

Outra marca deixada pela diretora em seu discurso talvez deixe mais claro esta predisposição pelo modelo de gestão para resultados que pressupomos. De forma assertiva, a entrevistada demonstra que o trabalho da direção escolar deve ter o foco nos “resultados”, expressos pelas avaliações de desempenho dos alunos. Ao demarcar essa posição, a diretora incorre, ainda, em uma contradição: por um lado, informa que o trabalho desenvolvido na escola não se direciona ao desempenho dos alunos nas avaliações, não sendo direcionadas ações que tenham como objetivo a preparação dos alunos para os testes nacionais ou estaduais. Por outro lado, afirma ser os resultados aferidos pelas avaliações externas o motor propulsor do trabalho pedagógico:

Não, não é que seja uma preparação [ao ser questionada se a escola costuma preparar os alunos para as avaliações externas]. Assim [...] eu parei a escola hoje para arrumar ela, não, digamos assim [...] na avaliação de gestão que a gente teve esse ano a gente tinha que mostrar todas as evidências das práticas educacionais do ano passado, de 2016 [...] A gente tem que colecionar essas atividades, essas evidências elas tem que ir acontecendo, ir colecionando e guardando, “tudinho”.

Eu vou lhe dizer uma coisa, há um ano atrás não [não se considerava preparada para o desempenho da função], mas hoje eu me sinto com uma maior capacidade de aprendizado direcionada para as questões administrativas e também para o foco pedagógico de resultados. Porque a gente trabalha resultados, porque nós somos avaliados por resultados. Não adianta eu dizer que eu não vou ser avaliada por resultado, que eu não estou buscando resultado. Eu estou buscando resultado sim, resultado de avaliação, principalmente as externas, avaliação interna. Muitas vezes a gente questiona: como é que o aluno na escola tem uma avaliação interna tão boa e as externas são tão ruins? A escola está mentindo? Entendeu? Ou a avaliação externa não é o assunto que o aluno está sendo preparado, ou a escola não está preparando o aluno para o que a avaliação externa solicita [...]

As aproximações que são possíveis identificar nos dois perfis de direção escolar analisados na EREM dão conta de que se trata de um projeto em que um perfil técnico de gestão escolar é valorizado. A própria forma de ingresso na função nesses estabelecimentos de ensino (prova de títulos e entrevista), somada à formação técnica no PROGEPE, determina esse perfil. Contudo, também como podemos perceber pelas distâncias apresentadas entre ambos os perfis, o nível local ainda determina de sobremodo os níveis de ação desses indivíduos, isto é, sua própria concepção acerca da vida cotidiana, sua capacidade reflexiva, deixa as marcas em suas ações (e em seus discursos).

A escola PE-2 distingue-se da PE-1, sobretudo, por não estar envolvida no Projeto de Tempo Integral. Trata-se de uma escola considerada pelas diretoras entrevistadas, em ambas as ocasiões, como de porte médio, tendo apresentado em 2017 um total de 697 matrículas distribuídas nos anos finais do Ensino Fundamental, Ensino Médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Interessante ressaltar que entre 2013 e 2017, houve um decréscimo do número de alunos na escola devido ao encerramento de turmas do 5º ano do Ensino Fundamental neste período. Em 2013, de acordo com os dados do Censo Escolar (INEP, 2014), a escola atendia a um contingente de 766 alunos. Também se registra uma redução do número de docentes, passando de 26 professores em 2013 para 23 em 2017, segundo as informações repassadas pela própria direção da unidade nos dois períodos pesquisados.

A escola está localizada na zona periférica do Recife, em um bairro com pouca infraestrutura (saneamento básico) e considerado de “difícil acesso”, refletido no adicional percebido por professores, direção e funcionários para atuarem na escola.⁷³ Ambas as diretoras entrevistadas caracterizam o bairro como sendo de “alta vulnerabilidade social” e “alto risco”, marcado, sobretudo, pela violência. O alunado atendido é, em sua maioria, proveniente da região, com registros de estudantes provenientes de outros bairros da capital. Trata-se, portanto, de um público carente e que levam à escola marcas da violência cotidiana da comunidade onde se inserem. Segundo a diretora entrevistada em 2017, há registros de alunos acompanhados pelo Conselho Tutelar em regime de medida socioeducativa.

Construída na década de 1980, fisicamente a escola apresenta uma estrutura não condizente com o atendimento realizado. São sete salas de aulas, não há biblioteca e a quadra esportiva não é coberta, sujeita às intempéries que limitam a atuação dos professores, conforme relatado. Não há sala reservada para a direção da unidade educacional, sendo o atendimento feito na secretaria ou na sala de informática. Segundo a diretora entrevistada em 2013, a antiga sala reservada à direção foi transformada em sala de professores, pois não havia espaço para os docentes realizarem suas atividades fora de sala de aula ou para o intervalo.

As entrevistas realizadas em ambos os momentos se deram na secretaria escolar, um ambiente extremamente demandado que, por muitas vezes orientou o discurso das entrevistadas à audiência externa a pesquisa. Em 2013, a diretora entrevistada chega a afirmar que gostaria de responder uma questão diante de pessoas que considera pertinente escutar sua resposta.

Contudo, apesar desses momentos em que a fala dos indivíduos é influenciada por essa audiência externa, o diálogo é estabelecido em sua totalidade entre pesquisadores e direção, sendo a influência externa no discurso, inteligível e considerada nas nossas análises.

A diretora entrevistada em 2013 mostrou um tipo bem espontâneo em sua fala. Apresenta um discurso bastante informal, valendo-se de sobremodo de metáforas e de provérbios populares como recursos semânticos para se expressar e se fazer entender diante

⁷³ A Lei n. 6.656, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério institui a “gratificação por localização” a professores (e demais servidores públicos a partir de 1991) que tenham exercício em unidades de ensino situadas em locais de “difícil acesso”, considerando como tal aquelas escolas localizadas em “locais reconhecidamente de poucos recursos comunitários ou de difícil acesso. Anualmente a SEE/PE relaciona as escolas consideradas como de difícil acesso. O valor da gratificação varia entre 30% e 40% do vencimento base do servidor.

de suas explicações. Apresenta uma fala prolixa, em que recorre a todo momento a exemplos práticos e a diversas pessoas que transitam ocasionalmente no ambiente para sustentar ou comprovar seus argumentos. Também faz uso constante do discurso indireto para tanto, resgatando falas de representantes da SEE/PE, professores, alunos e outros atores da comunidade escolar em que busca, sobretudo, comprovar a boa relação que construiu ao longo dos quase 30 anos de atuação na rede estadual de ensino.

Formada em Pedagogia e Letras, com especialização em Recursos Humanos e Psicopedagogia, a diretora apresenta-se, sustentada pelo discurso direto e indireto, como uma líder carismática da instituição. Há 16 anos atuando na escola, tendo ingressado como professora, a diretora informa que não teve pretensão de assumir a gestão da instituição, tendo sido convidada e, de certa forma, aclamada pelos pares para assumir o cargo:

[...] Aí vim pra cá assumir uma sala de aula, saí da escola que eu tava na direção, fiquei dois anos em sala de aula e a diretora disse: “eu não vejo outra pessoa pra me substituir, tem que ser você”. E foi muito engraçado porque eu disse: “Não quero, não quero, acabou”. De repente a GRE ligou pra mim, na época era [cita o nome da diretora da GRE na ocasião]: “Dona [cita seu próprio nome], a gente está esperando seus documentos pra dar entrada no processo pra eleição”. Eu disse: “não, tem alguma coisa errada! Não sou eu não!”. Ela disse: “Não, é você, [cita seu próprio nome]”. De repente eu fiquei sabendo que as pessoas daqui, funcionários, professores, a menina que trabalhava na administração, todo mundo fez uma campanha sem eu saber e indicou meu nome e levaram. Aí passou o prazo, eu não fui, prorrogaram, aí “fizeram minha cabeça”, aí eu fui e “tô” aqui até hoje.

Esse discurso se mantém ao longo de toda entrevista. Praticamente todas suas ações são justificadas ou esbarram em seu carisma legitimado por toda comunidade escolar e pela SEE/PE, que de forma metonímica se apresenta pela GRE.

[...] já viu essa menina da educação física de vermelho [se referindo à professora de educação física]? “Mãe”. Pergunta [diz o nome de um funcionário], esse rapaz que entrou agora, como é que ele me chama. Ele diz: “Essa é minha mãe”. Eu tenho [uma boa relação com professores e funcionários da escola], graças a Deus! É por isso que eu “tô” aqui. Eu trabalho em escola há trinta e um anos.

[...] você vê que eu sou rígida, mas eles gostam disso [se referindo aos alunos]. Eles dizem assim: “A senhora é assim com a gente porque a senhora ama a gente”. Aí manda coraçãozinho, beijando e abraçando. Graças a Deus!

Semana passada eu estava aqui. Aí a mãe, eu acho que ela está aí em baixo. Se der tempo você vai conhecer. “Tá” com o filho no karatê. Então, ela começou a chorar de uma hora pra outra e eu disse: “O que é?”. “Porque eu soube que a senhora vai sair da escola e a gente não

quer” [fazendo referência à mãe do aluno]. Então, é uma relação muito boa, muito saudável, muito bom, eu gosto demais.

Essa liderança carismática estabelecida pela diretora parece favorecer um tipo de gestão compartilhada, em que as ações tomadas por ela se apresentam, basicamente, na primeira pessoa do plural (“todas as coisas que a gente faz”, “é tudo é a gente que compra”, “nós fazemos no começo do ano um calendário”). Também se expressa de modo direto, acompanhado, em vários momentos, de apóstrofe ou hipérbole que indicam a ênfase atribuída por ela a este aspecto. Ao personificar a escola no cargo do diretor, a entrevistada afasta de imediato essa centralidade:

[...] Então tudo isso, em cada sala de aula a gente tem TV, então precisa de mais estrutura física, elétrica, hidráulica. Porque eu coloquei aquelas pias... eu “tô” falando “eu” na figura do diretor, mas não fui eu que coloquei, foi a escola. Colocou aquela pia “pros” alunos lavarem as mãos, ao saírem do banheiro. Então fica aquela umidade na parede porque ela realmente não está estruturada [...]

A diretora afirma pautar suas decisões sempre orientada pela comunidade escolar, o que a faz, em contrapartida, não se sentir unicamente responsável pelo trabalho desenvolvido ou pela eficácia deste trabalho aferida nas avaliações em larga escala: “me sinto corresponsável”; “Então, graças a Deus, aqui a gente trabalha em equipe”.

Este apreço que aparenta ter por um tipo mais deliberativo de gestão, se expressa também de modo direto ao considerar que houve mudanças na definição de sua função ao longo dos últimos anos, eliminando os aspectos autoritários de outrora:

[...] Antigamente o diretor, pra começar era “diretor”, já é “gestor”. Os diretores, muitos, eu diria que mais de cinquenta por cento desses diretores que achavam que eram donos de escola, saíram. Aquele diretor autoritário. Eu acho que precisa ter autoridade, pode ver aqui que eu sou bem, eu tenho uma autoridade que é bem grande. Mas o autoritarismo [...] como eu falei pra você: “tá” num gabinete, chega uma mãe: “quero falar”. Tem diretores que marcam e: “Não posso atender”. “Tá” sentado no gabinete da direção. Então isso também mudou muita coisa porque a escola é aberta [...] Então eu acho assim, que mudou muito a forma de dirigir. Hoje é uma coisa mais compartilhada, não é centralizada na figura do diretor. [...] A gente divide muitas tarefas, isso aí é trabalho em equipe. É por isso que a escola funciona.

Contudo, esta aproximação que pressupomos haver entre a diretora e este modelo mais democrático de gestão, ancorado em seu discurso com marcas que enfatizam este apreço, se apresenta paradoxal ao relacionarmos com a perspectiva da distribuição do poder na estrutura hierárquica do Estado no que se refere à gestão educacional. Assim como no âmbito

da escola, a diretora deixa transparecer que sua liderança carismática também se dá nos níveis da estrutura administrativa do Estado. Personifica o poder desta estrutura em pessoas da GRE, sobretudo, na figura da diretora regional, com quem aparenta ter uma boa relação afetiva. As reuniões entre GRE e o grupo de diretores estaduais são marcadas, de acordo com a fala da entrevistada, por momentos que evidenciam uma distribuição desigual de poder que fica marcada pela censura pública aos diretores que não cumpriram as metas estabelecidas nos compromissos firmados nos Termos de Compromisso.

De acordo com a diretora, as escolas, nesses encontros, são representadas pela foto da diretora ao serem projetados os dados de desempenho da instituição em um telão. Ali encontram-se, sobretudo, os resultados do Ideb e do IDEPE das escolas, bem como as metas estabelecidas nos acordos. A diretora informa que quando não há o cumprimento das metas, há uma “puxada de orelha” por parte da SEE/PE personificada na figura da diretora da GRE. Demonstra um momento de censura pública, em que o modo enfático de cobrança por parte da diretora da regional gera constrangimentos aos presentes:

[...] tem gente que baixa a cabeça, tem uns que choram, tem outros que aplaudem, porque ela mostra. Ela não chama individualmente, não, ela faz no coletivo pra aprender a como é que não pode fazer ou como é que a gente pode fazer.

Neste sentido, podemos inferir que a noção de gestão democrática e certa distribuição do centro de ação experimentada no nível local, não se expressa na estrutura administrativa do Estado. Trata-se de um modelo estabelecido localmente pela diretora, que demonstra ter como aporte a liderança carismática que estabeleceu ao longo dos anos de atuação na unidade escolar. Este tipo de liderança parece ter forte relação, inclusive, com a autonomia experimentada pela diretora no seu trabalho. Embora considere que sua margem de ação é limitada devido aos recursos que chegam à escola, considera ter total autonomia no desempenho de sua função:

[...] olha, eu diria que seja setenta por cento [se referindo ao grau de autonomia que considera ter no desempenho da função]. Porque como eles confiam muito no meu trabalho [...] até a comunidade é a primeira a responder. Que as mães vêm elogiando o tempo todo e o que eu acho mais legal é que eu digo assim: “venha na escola quando quiser, a hora que quiser”. De manhã cedo, por exemplo, a gente dá merenda pra aqueles meninos que vem sem comer, que não gostam e tal, então as mães também entram e comem. Então eu acho assim, autonomia, eu permito isso. Eu não permito que levem, mas pra comer aqui, pode comer á vontade. Então quem é que responde por isso? Mesmo que digam: “não, mas está errado?”. Não! Mas quem vai decidir isso aí sou eu. Então eu me acho, eu acho que eu tenho uma

certa autonomia, eu tenho uma grande autonomia, mas tem coisas que também eu me freio, sabe? Eu me freio porque às vezes eu acho uma coisa, ajo com o coração e não pode ser assim. Eu respeito e até concordo com muitas coisas, “né”?

Percebe-se, portanto, que a escola PE-2 distingue-se em vários aspectos da EREM. Não só no que se refere à estrutura física e de recursos materiais no desenvolvimento do trabalho escolar, como também, a uma perspectiva de gestão que valoriza o trabalho coletivo e uma administração pautada na ação conjunta entre os diferentes atores da escola. A liderança carismática exercida pela diretora parece ser determinante para consolidação desse modelo de gestão, tendo a legitimidade conferida não somente pela comunidade local, como, de certa forma, aceita pelas instâncias superiores. Importante destacar, contudo, que essa legitimação vinda da SEE/PE se dá, também, pelo fato da escola atingir as metas estabelecidas nos Termos de Compromisso assumidos pela gestão.

O cenário encontrado em 2017 já não corresponde totalmente àquele do primeiro momento na escola PE-2. Embora a diretora que assumira o cargo há 2 anos antes da realização da entrevista em 2017 compusesse a equipe da gestão em 2013 (era vice-diretora), sua atuação não se dá aos moldes da liderança carismática estabelecida por sua antecessora.

A diretora entrevistada em 2017 informa atuar na escola PE-2 desde 2008. Formada em Ciências Biológicas, com especialização em Biologia da Educação e em Gestão Escolar, a diretora demonstra se apoiar nos aspectos jurídicos para orientar seu discurso, porém, sem se ater neles. Parece “herdar” a legitimidade da direção anterior, ao afirmar ter respaldo da comunidade escolar em suas ações, uma vez que assume o cargo mediante indicação da antiga diretora (respeitando-se todas as etapas do processo, obviamente).

O discurso da diretora se dá, na maior parte do tempo, de maneira diretiva, recorrendo poucas vezes às vozes dos demais atores da comunidade escolar para se fazer entender ou exemplificar um relato ou uma ação. Seu discurso deixa transparecer a ideia do diretor como ator central da escola e condutor do trabalho desenvolvido nas instituições de ensino, em uma clara demarcação de sua função como exercendo uma atividade de controle:

[...] não é desmerecendo as outras funções, todas, cada um tem a sua participação, mas, se o diretor não estiver em cima não acontece, não flui não, “né”? É muito importante, a gente percebeu isso anos anteriores, que não tinha, porque essas orientações a gente recebeu depois que começou a estudar.

[...] tem muita responsabilidade nas ações, acredito muito. Que a gente na direção, como escola, a gente pode tanto dar vida como matar alguém. Então as habilidades, a gente tem que desenvolver, acho que a

gente tem que ser realmente multifuncional, tem que saber tudo um pouquinho.

O caráter técnico da função também é valorizado pela diretora. Segundo ela, a formação do diretor escolar deve prezar pelos conhecimentos administrativos e contábeis, para a gestão dos recursos públicos. Demonstra muita cautela na administração dos recursos destinados a ela com certo receio de incorrer em erro e ser “denunciada”. Aliás, o discurso da diretora é permeado por uma sinestesia que, de um lado, enfatiza a centralidade e autoridade ao diretor escolar no seu fazer cotidiano e, de outro lado, teme por sua ação não ser respaldada pelo público (comunidade escolar e SER/PE) e ser “denunciada”.

O verbo “denunciar” é repetido diversas vezes e associado ao sucesso ou fracasso de suas ações. A diretora considera seu trabalho satisfatório ou suas metas cumpridas quando não há denúncias contra ela:

A gente precisa de investimento financeiro, a gente precisa da participação. Porque o Secretário de Educação faz essa cobrança para a regional, a regional faz a cobrança para a gente, então, ter um feedback [...] então, a gente está aqui fazendo o nosso trabalho. Mas, hoje, a qualquer momento chega alguém aí fiscalizando, e, graças a Deus, a gente aqui nunca foi notificado. Todas as vezes que chegam, a gente recebe elogios porque as coisas estão andando, estão fluindo [...] Olhe, chefe nunca é bom, “né”? Chefe é chato, mas graças a Deus nunca tive denúncia deles [se referindo aos funcionários da escola]. Nunca tive reclamação, nunca tive, graças a Deus. Espero que continue assim.

[...] Então, em relação ao relacionamento com os alunos, graças a Deus, nunca tive denúncia em relação a eles.

Este temor com relação às “denúncias” nos faz pressupor sobre a distribuição desigual de poder na relação com a SEE/PE que também inferimos a partir da fala da diretora entrevistada em 2013. Conforme relatado por esta última, existem momentos de censura pública aos diretores escolares da rede estadual de ensino de Pernambuco que incorrem em erros, sobretudo, aos que não cumprem os acordos determinados nos Termos de Compromisso. A diretora entrevistada em 2017 menciona novamente este momento, citando, inclusive, o nome da mesma diretora regional apresentada na fala de sua antecessora.

A denúncia da qual trata a diretora, refere-se às malsinações encaminhadas à SEE/PE, anônimas ou não, e apuradas a partir da fiscalização constante na instituição de ensino (“a qualquer momento chega alguém aí fiscalizando”). O uso frequente da apóstrofe enfatiza este temor em incorrer em erro e o alívio de não ter sido denunciada (“graças a Deus”), demonstrando, também, o temor pela censura.

O temor pela censura também fica expresso no que se refere ao cumprimento das metas estabelecidas nos indicadores de desempenho acadêmico dos alunos aferidos pelo SAEB e pelo SAEPE. Assim como enfatiza o alívio por não ter denúncias apresentadas contra ela, a apóstrofe “graças a Deus” também aparece no momento que são discutidas as avaliações pelas quais a escola participa:

Todos os anos ela é avaliada [se referindo à escola]. A gente é avaliada pelo Ideb e o IDEPE, “né”? Que é nacional e estadual. O IDEPE é todo ano que a gente chama de SAEPE, a prova do SAEPE. E o Ideb de dois em dois anos, e, graças a Deus, de 2013 para cá, todos os anos a gente tem atingido a meta.

Interessante ressaltar, também, a centralidade que as avaliações em larga escala ganham no discurso da diretora. Parece haver uma forte relação entre o trabalho desenvolvido por ela e as metas estabelecidas em torno desses indicadores, que vão para além do temor pela censura.

Conforme visto, a diretora se considera um ator central na condução do trabalho escolar em sua instituição e, portanto, o desempenho dos alunos aferidos por essas avaliações é a própria expressão do seu trabalho. Assim, valoriza o trabalho de preparação dos alunos para os testes desenvolvido por ela com apoio e orientação da GRE, visando o cumprimento das metas de desempenho:

[...] E aí, a nossa gerente regional que é a [cita o nome da gerente], ela tem todo esse cuidado de fazer essa organização e incentivar a direção da escola. Então, eles fazem um SAEPE antes, “né”? Fazem duas provas antes para fazer, tipo, um simulado para que eles aprendam onde é que marca o X, como é, e faz uma preparação antes. Os professores debatem com esses alunos e uma semana antes a gente fica todos os dias lembrando, faz a contagem regressiva para o dia “D”, faz uma merenda diferenciada para que venham, conversa com os pais a importância deles participarem no dia da avaliação. Então, tem todo um trabalho para que no dia eles estejam preparados para fazer essa prova.

O discurso apresentado pela diretora apresenta um anaforismo semelhante àquele observado em 2013 na escola MG-2. Centra-se, de sobremodo, nos problemas socioeconômicos do público atendido e do contexto de violência da região onde a unidade de ensino se encontra, os quais, associados aos poucos recursos recebidos pela escola, colocam-se como principais desafios enfrentados pela gestão na escola:

[...] Demanda questão de violência, “né”? Porque a gente tem muita [...] então, é, nós temos muitos alunos que são acompanhados pela polícia, acompanhados pela justiça. Eu acho que o maior problema

aqui é essa questão realmente, eles não têm em que trabalhar, eles têm o tempo ocioso, “né”? Então, eles muitas vezes ficam em outro horário aí fazendo o que não deveria. A nossa demanda maior é essa, é a questão da dificuldade que eles tem de ter um outro tempo para estar ocupado.

[...] a única coisa que eu acho que interfere é essa falta de compromisso dos pais com os seus filhos e a questão de investimento financeiro do poder público, que aí eu não sei como é que é essa organização na distribuição da renda. Mas eu acho que falta mais investimento.

Assim como observado na escola MG-1, este anaforismo acaba por encobrir outros aspectos das relações estabelecidas na escola, que nos fazem inferir sobre os modos de ação da diretora. Contudo, algumas particularidades podem ser observadas. Primeiro, a apóstrofe recorrentemente utilizada pressupõe um apego religioso muito forte por parte da diretora. Além dessa marca deixada ao longo do discurso, a diretora relata ações e projetos na escola por ela entendidos, que se relacionam com a religiosidade, como a marcha contra a violência realizada pela escola no bairro no período pascoal em que foi utilizada a imagem de Jesus Cristo crucificado ao longo do cortejo. Este apego religioso se relaciona fortemente com a visão messiânica da docência que a diretora expressa em sua fala ao dizer que o salário não é ou deve ser o motivador do trabalho do professor, mas sim, a vontade de fazer: “a vontade de fazer independe de quanto você ganha”. Essa visão messiânica, por sua vez, se relaciona diretamente a uma aceitação às regras e “ao destino”, que legitima o poder exercido pela SEE/PE: “se não for o governo, como as coisas vão andar, “né”?”

Em segundo lugar, observa-se, também, ações orientadas para um tipo de gestão que se pressupõe mais democrático. Sobretudo com relação à destinação dos recursos da escola, a diretora afirma optar pela consulta aos professores antes de determinar o gasto com equipamentos ou materiais para a escola:

[...] tenho, não digo total autonomia porque [...] Não é a minha casa, “né”? Então, eu prefiro tomar qualquer decisão em conjunto. Eu sempre chamo o pessoal, pergunto, sempre fico sondando antes. Já vejo exigências antes. Sempre falam, um bebedouro que está com problema, não está gelando. Então, eu já vejo que ali em pauta eu posso levar em reunião e dizer: "olha uma exigência é o bebedouro dos alunos, ele não está gelando, vamos ver se a gente contrata alguém para consertar e tal?" Então, eu consigo, eu tenho uma autonomia, porém eu gosto de decidir na coletividade.

Neste sentido, podemos pressupor certo grau de hibridismo nas ações da diretora, se analisadas sob o espectro ideológico da matriz de administração. Embora tenhamos clara a distribuição desigual de poder na estrutura administrativa expressa em seu discurso, no nível

local ainda guarda uma margem de ação que lhe dispõe de um grau de autonomia que permite orientar sua ação da forma que julga mais coerente, seja para se resguardar das “denúncias”, seja por pressupor ser o meio mais eficaz ou, do ponto de vista em que pese sua religiosidade, mais “honesto”.

4.2.3 – A gestão escolar em Minas Gerais e Pernambuco: aproximações e distanciamentos no discurso dos diretores

Conforme vimos, a análise do discurso dos diretores nas duas escolas analisadas em cada estado, Minas Gerais e Pernambuco, em dois momentos distintos, demonstram uma grande diversidade de perfis, embora, demograficamente e no que se refere à formação profissional, se apresentem na média daquele delineamento observado nos estabelecimentos de ensino público do país por meio dos dados do questionário socioeconômico aplicado na Prova Brasil. Estatisticamente, portanto, observamos mais aproximações do público entrevistado do que distanciamentos: são indivíduos em sua maioria do sexo feminino, com formação em nível superior e pós-graduação, apresentando ampla experiência na educação e na gestão de estabelecimentos de ensino, dentre outros aspectos.

O exame qualitativo que se buscou fazer a partir da análise do discurso dos diretores, por outro lado, nos permite buscar, no menor nível, em que medida essas aproximações se traduzem ou não na ação individual.

A ação do diretor escolar no nível local parece ser determinada por, pelo menos, dois fatores: primeiro no que se refere ao grau de autonomia que goza no seu “fazer”, isto, claro, intimamente relacionado à distribuição do poder na estrutura administrativa do Estado e que também guarda estreita relação com as matrizes ideológicas dos seus governos. Conforme vimos na escola MG-1, os diretores pesquisados inserem-se em momentos opostos sob a perspectiva governamental em Minas Gerais. Seja por influência desses governos, seja derivado da dimensão individual (conforme visto, trata-se de dois perfis distintos de diretores com trajetórias profissionais bem diferentes), o fato é que a ação no nível local se deu em consonância com o espectro ideológico que, em maior ou menor grau, orientava as ações no nível do Estado.

Contudo, ao observar o contexto pernambucano, este cenário não pode ser dado como via de regra. Ainda que compartilhem um mesmo contexto governamental, o trabalho desenvolvido no nível das escolas não pareceu sobredeterminado pelas estruturas superiores.

A estrutura hierárquica e a distribuição desigual do poder, sim, parece ser uma constante independente do modelo de gestão educacional observado no nível macro. Porém, as relações estabelecidas no nível micro apresentam uma relevância tão grande quanto. A liderança carismática exercida pela diretora na escola PE-2 em 2013, apresenta uma relação direta com seu grau de autonomia e o modelo de gestão que expressa ter maior afinidade, emprega no seu fazer cotidiano. Assim como as demais escolas pesquisadas, não consegue fugir da estrutura hierárquica de administração e a distribuição desigual do poder, entretanto, as relações estabelecidas no nível micro parecem favorecer, inclusive, no cumprimento das metas estabelecidas centralmente pelo Estado.

Em segundo lugar, as condições socioeconômicas da região em que se estabelece a unidade de ensino e, conseqüentemente, apresentadas pelo público atendido, bem como os aportes financeiros e atenção do Estado às condições de trabalho na escola são fatores que determinam, de sobremodo, o espectro de ação do diretor no nível local. Isso pode ser percebido em dois contextos: i) na escola MG-2, tanto em 2013 quanto em 2017, por exemplo, os discursos se apresentam mais como um “grito de socorro” do que propriamente um relato sobre o trabalho desenvolvido na escola, conforme se propõe no roteiro de entrevistas; e ii) na escola PE-2 em 2017 a qual apresentam um discurso anafórico, sobretudo, no que concerne à limitação de recursos provenientes do Estado. A ação do diretor nestes contextos, portanto, está diretamente relacionada aos limites que são impostos pela violência ou pelo limite de recursos financeiros que a escola dispõe.

Esses limites e a urgência para solução dos problemas reclamados pelas diretoras acabam por encampar, no seu discurso, importantes aspectos que nos permitem fazer uma análise mais aproximada com uma ou outra matriz administrativa, conforme se propõe. Contudo, nos dá elementos para pensar como o contexto local, muitas vezes, pode criar uma forma de gestão escolar “própria” em que busca responder a objetivos que não são possíveis de serem traduzidos naquele contexto. A ação individual parece, portanto, estar determinada, por um lado, pela estrutura de poder do Estado, por outro, pela estrutura de poder no nível local determinada pela violência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão apresentada nessa tese procurou compreender como a matriz da NGP tem se estabelecido nos sistemas de ensino, tomando como contexto de análise os estados de Minas Gerais e Pernambuco, vistos como unidades que se destacaram no Brasil na última década com reformas que buscaram imprimir um modelo de gestão por resultados e serviu de espelho para outras unidades subnacionais. Consonante a esta discussão, buscamos também compreender como essa matriz se traduz na ação estatal e, no menor nível, na prática do indivíduo, determinando sua concepção de gestão e educação escolar.

Conforme visto, a NGP não se estrutura de forma monolítica, isto é, de maneira homogênea, singular, centrada em um tipo único de administração. É, pois, permeada de características identificáveis em outros modelos administrativos que, reconfigurados, concedem um caráter maleável à NGP e que, assim sendo, possibilitou seu estabelecimento em diferentes contextos. O estudo sobre o desenvolvimento da atividade administrativa atrelada à abordagem organizacional deixa claro essa característica dos modelos gerencialistas de administração que adentram o contexto escolar ao longo das últimas décadas, sobretudo no Brasil.

A NGP traz, em sua concepção, a tendência modernizadora da administração pública e caracteriza-se, conforme observado por Verger e Normand (2015), por combinar as técnicas da Administração Científica do Trabalho de Taylor e a burocracia weberiana com as novas tecnologias gerenciais da administração. Nesse contexto, a gestão se desenvolve, portanto, sobre dois enfoques: i) a partir da dimensão técnica manifesta tanto no modelo de produção taylorista, quanto na organização da gestão burocrática, estando expressa na ação estatal pelo arcabouço jurídico e normativo; e ii) assente na dimensão política ou comportamental do indivíduo que coloca o diretor escolar como agente central na condução do empreendimento educativo no nível local.

Os projetos de reformas empreendidos ao longo das últimas décadas em Minas Gerais e Pernambuco atestam essa concepção modernizadora da NGP ao apresentarem um discurso de superação de um Estado ineficiente e pouco preocupado com a qualidade do atendimento ao cidadão a partir da modernização do aparelho estatal. Além disso, a construção do arcabouço jurídico ao longo deste período e o discurso dos diretores em torno da centralidade de sua ação, pressupondo uma distribuição desigual do poder na estrutura

hierárquica, denotam as características do arranjo técnico e burocrático que atravessa a NGP conforme ressaltado por Verger e Normand (2015).

Monocracia, estrutura burocrática hierarquizada, pautada em normas descritas e papéis definidos sob critérios técnicos e a rígida unidade de controle, como vimos, caracterizam o modelo de administração burocrática que, como elementos que atravessam a NGP, parecem se manifestar nos modelos de gestão empreendidos nos contextos mineiro e pernambucano de reforma do Estado. A monocracia de outrora e a estrutura burocrática hierárquica, ficam expressas tanto nos discursos dos diretores quanto na tradução da ação estatal nos textos legislativos. Ao atribuir tamanha centralidade à sua função, ou mesmo pressupor a onipresença das Secretarias de Educação ou das Gerências Regionais de Ensino, com uma distribuição desigual do poder, os diretores demonstram onde residem os centros de comando na organização escolar e no sistema de ensino como um todo.

O apego à legislação para explicar ou justificar suas ações, ou mesmo a importância atrelada a ela, ao relacionar os tipos de conhecimentos e habilidades que devem ser desenvolvidos pelos diretores escolares para o desempenho de sua função, denotam, ainda, um tipo de administração que se desenvolve de sobremodo a partir do texto jurídico e normativo. Ademais, os processos de formação e certificação profissional de diretores, vinculados às formas de indicação para exercício da função, deixam claro o caráter técnico “herdado” da cultura taylorista e definem o papel do diretor sob estes critérios.

A segunda dimensão em que se desenvolve o trabalho da gestão se relaciona intimamente com a nova tecnologia gerencial instituída pela NGP em seus modelos. A gestão por resultados baseia-se na flexibilização da ação do Estado por meio de contratos de gestão estabelecidos entre a administração central e as unidades autônomas da administração direta ou indireta, de direito público ou privado, com o devido ajustamento de metas de desempenho e um sistema de premiação e censura. A introdução de mecanismos de contratualização e premiação por desempenho na administração pública é próprio dos modelos de gestão desenvolvidos sob a perspectiva da NGP nas últimas décadas e têm determinado os modos de atuação do diretor escolar no desempenho de sua função. Signatário dos contratos estabelecidos entre a unidade educacional e o Estado, do diretor é exigida a capacidade de integrar os diversos atores da organização escolar, com vistas ao cumprimento dos compromissos fixados nos acordos. A dimensão política da atuação do diretor se dá, portanto, em consonância com o desenvolvimento das novas tecnologias de gestão, com reflexos em seu perfil, que ficam expressos, sobretudo, em seu discurso.

O conceito de “gestão” ganha centralidade na NGP por conceber que a atividade administrativa se desenvolve para além da dimensão técnica e exige do “gestor” competências que envolvem as relações pessoais ou de grupos e o coloca como o elo integrador na organização. Conforme vimos no discurso dos diretores captados nas entrevistas realizadas em Minas Gerais e Pernambuco, há uma constante separação entre o antigo “diretor” e o novo “gestor” escolar. O “gestor” é um ator central na organização escolar que não reduz seu papel ao empregar racionalmente os recursos materiais e humanos com vistas a atingir os objetivos expressos da organização a partir da autoridade exercida por sua posição. É concebido como o articulador por excelência dos diferentes atores da cena escolar, capaz de garantir a unidade de ação por meio, sobretudo, do exemplo, da “liderança”.

A matriz gerencialista de gestão, que ganhou campo no cenário nacional ao longo da década de 1990 e orientou a reforma da administração pública nos níveis subnacionais na década posterior, fica expressa, portanto, na ação estatal, traduzida nos programas de reformas e seu arcabouço jurídico e normativo, e na prática do indivíduo, manifesto em seu discurso. Contudo, conforme observamos nas teorias que atribuem atenção especial à dimensão do indivíduo inserido em determinados contextos ou situações sociais e sua relação com a sociedade, os diretores escolares são sujeitos dotados de certo grau de liberdade no curso de suas ações. Retomando a perspectiva de Barroso (2006), a qual identifica os distintos níveis de regulação dos sistemas de ensino observados nesses processos de reformas, vemos na ação “local” dos diretores, expressa em seus discursos, uma conduta que não se alinha em sua totalidade à estrutura hierárquica que se sobrepõe a ele. As formas de poder exercidas no nível micro expressam o que o autor denomina de “microrregulação local”. Associada à dispersão de modelos gerenciais adotados pelos indivíduos (mais ou menos apegados às regras de direito, à regulamentação, por exemplo), observamos que os processos de reformas experimentados nos contextos analisados, assim como observado pelo autor no cenário português, não se deram (ou não se dão) de forma passiva, descendente a partir dos centros de poder do Estado e absorvidas de modo pouco questionável no menor nível.

Assim, a partir da metáfora de Elias (1994) observamos que a vida cotidiana do diretor escolar expressa na realização do seu trabalho é como um rio em direção ao mar, sendo as matrizes administrativas tomadas nos sistemas educativos (traduzidas no arcabouço jurídico do Estado, isto é, a regulação nacional ou institucional) as margens que delineiam este rio. No curso de sua prática, portanto, o diretor goza de certo grau de independência de

ação (o rio), porém, contingenciada em certo ponto pela estrutura do sistema educativo (as margens).

Sob este prisma, entende-se que a agência do indivíduo expressa no curso de ação do diretor escolar se dá mediante um leque de possibilidades para se chegar a um fim determinado, qual seja: as metas estipuladas nos contratos de desempenho. Neste leque de possibilidades, o indivíduo guia sua ação e nela encontramos a reflexividade deste sujeito.

É nesta ação reflexiva que podemos observar a expressão da subjetividade do diretor escolar no que se refere, por exemplo, às suas concepções acerca da educação escolar. Assim como as matrizes identificadas por Gewirtz e Ball (2011), observamos no discurso dos diretores entrevistados em Minas Gerais e Pernambuco uma prática que os alinham, por um lado, a uma organização escolar que se estrutura sobre bases democráticas, horizontalizada, cooperativa, pautada na gestão colegiada com vistas a promover a participação ampla dos sujeitos envolvidos no processo educativo. É o que observamos, por exemplo, nos discursos apresentados pelos diretores nas escolas MG-1 e PE-2 em 2017 e 2013, respectivamente, os quais valorizam os momentos deliberativos com a comunidade escolar que antecedem sua tomada de decisão. A valorização das relações no interior da escola aproxima esses indivíduos, retomando os arquétipos de Gewirtz e Ball (2011), a um tipo “humanístico”, comprometido com um tipo de concepção de educação escolar que releva aspectos relacionados à igualdade, assistência e à justiça social, ainda que acentuem a necessidade de cumprimento dos objetivos e metas construídos para além da realidade no nível local.

Por outro lado, a prática expressa no discurso dos diretores das escolas MG-1, em 2013, e PE-2, em 2017, demonstram o apego à formação técnica do novo “gestor escolar”, centrada nos conhecimentos dos aspectos administrativos e dos instrumentos jurídicos, na orientação de suas ações. Retomando, mais uma vez, a perspectiva Gewirtz e Ball (2011), o “novo gerencialismo” manifesto no discurso desses indivíduos parecem aproximá-los da concepção de gestão pública expressa nas reformas dos sistemas de ensino em que se inserem. Com isso, esses atores desenvolvem, no curso de suas ações, uma prática profissional em que se valoriza o atendimento das “necessidades institucionais” traduzidas nos acordos de desempenho e pautam-se em uma gestão técnica em que se pesam as formas mais diretas de comunicação e envolvimento (como expresso pelo diretor da escola MG-1 em 2013: “estou em todos os lugares”) em detrimento das instâncias coletivas de tomada de decisão.

O curso de ação desses indivíduos também é determinado no nível local pelas estruturas sociais aí erguidas. Em um contexto onde a violência é imperativa, como vimos, a

ação do diretor é limitada pelas formas de controle social estabelecidas para além do Estado. Naqueles em que se desenvolve uma liderança carismática por parte da direção, os níveis de autonomia em sua prática, se apresentam elevados mesmo diante de uma distribuição desigual do poder na hierarquia de administração do sistema de ensino.

Neste sentido, observamos que, para consecução dos objetivos e metas definidas centralmente (as margens do rio), os diretores se utilizam, no curso de suas ações, de diferentes matrizes que não se alinham, necessariamente, àquelas expressas na ação estatal. As relações sociais estabelecidas no nível local parecem, ainda, determinar a agência do indivíduo tanto quanto a estrutura gerencial que lhe sobrepõe.

Nas últimas décadas, o Brasil tem vivido transformações substantivas na organização e gestão da educação pública que, nos últimos anos, têm se dirigido à inclusão de setores que, por séculos, estiveram alijados do sistema educacional. Passa a ser um imperativo dos sistemas escolares a formação para o desenvolvimento econômico do País, ao mesmo tempo em que se espera pela educação, pôr em marcha políticas sociais dirigidas aos mais pobres. Essas políticas chegam ao contexto escolar como exigências que o corpo docente deve responder, resultando em tensões e acomodações. Os gestores escolares são os principais sujeitos que devem responder por esse processo.

As mudanças que as novas políticas orientadas por resultado têm trazido para a gestão escolar interferem nas relações de poder e autoridade nos sistemas educativos e têm implicações complexas que extrapolam, em muito, os limites desta tese. A reorientação da gestão escolar definida pela introdução das novas tecnologias de gestão no âmbito da NGP carece de maiores estudos, tendo em conta a diversidade de respostas e novas situações que são geradas por parte dos próprios sujeitos envolvidos. Conforme dito anteriormente, não obstante aos resultados encontrados, esta tese não se pretende a generalizações, tanto no que se refere ao objeto pesquisado, quanto no que concerne aos contextos analisados. Contudo, conforme destacam Carter e O'Neill (1995) e Ball (2002), é preciso ter em conta as especificidades locais, regionais e nacionais para se compreender em que medida estas novas tecnologias de gestão podem se configurar mais ou menos como uma tendência em escala global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 77-125.

ABRUCIO, Luiz Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, edição especial, p. 67-86, 2007.

AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável e comparável. Crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. In: **Revista Lusófana de Educação**. Lisboa, v. 13, n. 2, 2009. P. 13-29.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, ago. 2001.

ALEXANDER, Jeffrey. “O novo movimento teórico”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 2, nº. 4, p. 5-28, São Paulo, junho, 1987.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 13-17.

ANDERSON, Gary. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 3, p. 593 - 626, dez. 2017.

ANDREWS, Christina Windsor. Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 2, p. 271-299, 2005.

ARAÚJO, Maria Auxiliadora Maués de Lima. **O “Progestão” no contexto da modernização do Estado brasileiro: mediação para democratização da gestão escolar ou para a implantação da logística gerencial na escola?** Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva; COSTA, Olavo Viana. Entre o público e o privado: a saúde hoje no Brasil. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 199-217, out. 1999.

AUGUSTO, Maria Helena. Regulação educativa e trabalho docente em Minas Gerais: a obrigação de resultados. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 695-709, jul.-set. 2012.

AUGUSTO, Maria Helena; SARAIVA, Ana Maria Alves. Políticas de educação básica em Minas Gerais. In: DUARTE, Adriana, MELO, Savana Diniz Gomes; OLIVEIRA, Dalila

Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. (Orgs.). **O trabalho docente na educação básica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. P. 21-41.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Problemas da poética de Dostoiévski**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovich. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais no método sociológico na ciência da linguagem**. 8. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986.

BALL, Stephen John. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001.

BALL, Stephen John. Performatividade, Privatização e o pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set.-dez. 2004.

BALL, Stephen John. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. In: **Revista Portuguesa de Educação**. Universidade do Minho. 2002.

BANCO MUNDIAL. **Terceiro Programa de Parceria para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais**. Washington, DC: World Bank, 2012. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/617981468021275148/Brasil-Terceiro-Programa-de-Parceria-para-o-desenvolvimento-do-Estado-de-Minas-Gerais>>. Acesso em: 28 de dez. 2018.

BARROS, Diana Luz P. Contribuições de Bakhtin às teorias do discurso. In: BRAIT, Beth (Org.). **Bakhtin, dialogismo e construção de sentido**. Campinas: UNICAMP, 1997.

BARROS, Diana Luz Pessoa de. Contribuições de Bakhtin às teorias do discurso. In: BRAIT, Beth (Org.). **Bakhtin: dialogismo e construção do sentido**. 1 ed. Campinas: Editora UNICAMP, 2005, p. 27-38.

BARROSO, João. Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 91-116.

BARROSO, João. O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In.: BARROSO, João; VISEU, Sofia. **A Regulação das Políticas Públicas de Educação: Espaços, Dinâmicas e Actores**. Educa | Unidade de I&E de Ciências da educação: Lisboa, 2006, p. 41 – 70.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BARZELAY, Michael; GAETANI, Francisco; VELARDE, Juan Carlos Cortázar; CEJUDO, Guillermo. Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. **International Public Management Review**. Vol. 4, Issue 1, p. 20 – 42, 2003.

BDMG. BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania** - 10 anos de Desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte: BDMG, 2013.

BECKER, Howard. A escola de Chicago. **Mana**, Rio de Janeiro , v. 2, n. 2, p. 177-188, outubro, 1996.

BENN, A. E; ESTADOS UNIDOS. **Dicionário de administração**: padronização de definições e conceitos da terminologia no campo da administração de pessoal. Rio de Janeiro: USAID; Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1964.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1976.

BONAMINO, Alícia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cad. Pesqui.**, São Paulo , n. 108, p. 101-132, Nov. 1999.

BOUDON, Raymond. **Efeitos perversos e ordem social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Unicamp, 1998.

BRASIL - Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação – PNE/MEC**. Brasília, INEP. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

BRASIL. Decreto n. 1.917, de 27 de maio de 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 28 maio. 1996.

BRASIL. Decreto n. 137, de 27 de maio de 1991. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 28 maio. 1991.

BRASIL. Decreto n. 2.147, de 14 de fev. de 1997. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 17 fev. 1997.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abr. de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 25 abr. 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 09, de 09 de nov. de 1995. Dá nova redação ao art. 177, da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 10 nov. 1995b.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 05 de jun. de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, seção 1, 05 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 4 de junho de 1998.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de jan. de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei n. 11.274, de 06 de fev. de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 07 fev. 2006.

BRASIL. Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 29 ago. 2012.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.308, de 09 de fev. de 1996. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 12 fev. 1996.

BRASIL. Medida Provisória n. 813, de 01 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 01, 02 jan. 1995a.

BRASIL. Medida Provisória n. 886, de 30 de jan. de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 31 jan. 1995.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 50, n. 4, p. 5-29, out./dez. 1999.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves; BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Grazielle Dias da; ROCHA, Maria da Consolação; LOBATO, Luci de Fátima Pereira. Os impactos e impasses da nova proposta de remuneração e plano de carreira do magistério em Minas Gerais: uma contribuição ao debate sobre a Lei 18.975/10. In: SIMPÓSIO TRABALHO E EDUCAÇÃO, 6., 2011. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2011.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

BROOKE, Nigel. Uma nação em risco – Introdução. BROOKE, Nigel (Org.). **Marcos históricos na reforma da educação**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p. 143-148.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. Avaliação externa como instrumento da gestão educacional no estados. **Estudos & Pesquisas Educacionais**. São Paulo, p. 17-79, Nov. 2011.

BRUGUÉ, Quim. Una Administración que Habla es una Administración que Piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa. In: GOBIERNO DE ARAGÓN. **Participación Ciudadana para una Administración Deliberativa**, 2009. p. 55-72. Disponível em:

<http://www.euskadi.eus/contenidos/noticia/kirol_politikak_udalerritan_18/eu_def/adjuntos/APD-HABLAR-Y-PENSAR.pdf>. Acesso em: 31 de dez. de 2018.

BUSJEET, Gita. **The State Results-Based Management System of Minas Gerais, Brazil**. PREM Notes; No. 18. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11050>>. Acesso em: 29 de dez. de 2018.

CARTER, David S. G.; O'NEIL, Marnie H. **International Perspectives on Educational Reform and Policy Implementation**. London: The Falmer Press. 1995.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo e república. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Orgs.). **Agenda brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CARVALHO, Luís Miguel. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Administração gerencial: a nova configuração da gestão educacional da América Latina. **Revista brasileira de política e administração da educação**. v.24 n. 3, p. 377-584. Set/dez. 2008.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Reforma Educacional e a Formação de Gestores Escolares. **Interface**, Natal, v. 1, n. 1, p. 39-53, jan./jun. 2004.

CATTONAR, Branka. Evolução do modo de regulação escolar e reestruturação da função de diretor de escola. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, n. 44, p. 185-208, dez. 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. Uma teoria dos sujeitos da linguagem. In: MARI, Hugo; MACHADO, Ida Lúcia; MELLO, Renato de (Orgs). **Análise do discurso: fundamentos e práticas**. Belo Horizonte: NAD/FALE-UFMG, 2001.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?: neoliberalismo e ordem global**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, out. 1999.

CORRÊA, Maria Laetita; PIMENTA, Solange Maria. Teoria da administração e seus desdobramentos no âmbito escolar. In. OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005, p. 22-39.

CORREIA, Maurício da Silva. **Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados** – Análise da Trajetória de Pernambuco. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

CRUZ, Mauricio Serra Moreira. Sistema de monitoramento e avaliação da contratualização da gestão: a experiência de Pernambuco. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11., 2006, **Anais eletrônicos...** Ciudad de Guatemala: [s.n]. Disponível em: <http://siare.clad.org/siare/biblo/biblo_a.html>. Acesso em: 2 de jan. de 2019.

DEMAZIÈRE, Didie.; LESSARD, Claude.; MORRISSETTE, Joëlle. Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels: transpositions, variations, ambivalences. **Éducation et Sociétés**, n. 32, 2013/12, p. 5-20. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2013-2.htm>>. Acesso em: 24 de set. 2018.

DIAS, Reinaldo. **Sociologia das organizações**. São Paulo: Atlas, 2008.

DOMINGUES, José Maurício. A modernidade avançada e a reflexividade. In OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Orgs). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 11-18.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

DUARTE, Alexandre William Barbosa. **Por que ser professor?** Uma análise da carreira docente na educação básica no Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

DUARTE, Geraldo. **Dicionário de Administração e Negócios**. KBR Editora, 2011.

DUARTE, Kênnya; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 95-127.

DUMONT, Louis. **O Individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1993.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ETZIONI, Amitai. **Organizações Modernas**. São Paulo: Pioneira, 1967.

ETZIONI, Amitai. Sociologia industrial: o estudo das organizações econômicas. In: ETZIONI, Amitai (Org.) **Organizações complexas**: estudo das organizações em face dos problemas sociais. Rio de Janeiro: Atlas, 1971.

FAIRCLOUGH, Norman. **Analysing discourse**. Textual analysis for social research. Londres: Routledge, 2003.

FAIRCLOUGH, Norman. Critical and descriptive goals in discourse analysis. **Journal of Pragmatics**, v.9, n. 6, dez. 1985, pg. 739-763.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001 [1992].

FAIRCLOUGH, Norman. **Language and power**. New York: Longman, 1989.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patrimônio político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** : análise da proposta do Estado capitalista brasileiro para burocratização do sistema escolar. São Paulo: Cortez: Ed. Autores Associados, 1984.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé. (Org.). **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GERWITZ, Sharon; BALL, Stephen Jonh. Do modelo de gestão do “Bem-estar Social” ao “novo gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, Stephen Jonh; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011, p. 193-221.

GESTRADO - Grupo de Estudos sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente. **Relatório de pesquisa**: Autonomia e responsabilização no contexto escolar: os desafios para os diretores frente às exigências de justiça social e eficiência educativa. Belo Horizonte, 2017.

GESTRADO - Grupo de Estudos sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente. **Trabalho Docente na Educação Básica no Brasil**: relatório documental de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Editora WMF Martins fontes, 2009.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social**: uma análise das obras de Marx, Durkheim e Max Weber. 3.ed. Lisboa: Presença, 1990.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1975.

GOMES, Karen Christine Dias. Participação e Gestão para Cidadania: Experiências em Reuniões de Comitê Regional em Minas Gerais. **Revista NAU Social**. Salvador, v.4, n.7, p. 28-40, nov. 2013/abr. 2014.

GOULDNER, Alvin. Organizational analysis. In: MERTON, Robert King; BROOM, Leonard; COTTRELL, Leonard Slater. **Sociology today** : problems and prospects. New York: Basic Books, 1959.

GRIMALDI, Emiliano; SERPIERE, Roberto; TAGLIETTI, Danilo. Jogos da verdade. A Nova Gestão Pública e a modernização do sistema educacional italiano. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 759-778, jul./set. 2015.

HADDAD, Fernando. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/O+Plano+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+raz%C3%B5es%2C+princ%C3%ADpios+e+programas/3c6adb19-4c2e-4c60-9ccb-3b476bed9358?version=1.6>>. Acesso em: 13 de novembro de 2018.

HALL, David; GUNTER, Helen. A Nova Gestão Pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 743-758, jul./set. 2015.

HALL, David; GUNTER, Helen; BRAGG, Joanna. The strange case of the emergence of distributed leadership in schools in England. **Educational Review**, v. 65, n. 4, 2013, p. 467-487.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre a origem da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2009.

HORTA NETO, João Luiz. **Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005**. Revista Iberoamericana de Educación n°42/5, 2007.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 de outubro de 2018.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Portaria n. 69, de 04 de maio de 2005. Estabelece a sistemática para a realização da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC no ano de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 05 maio. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2017**, Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 06 de ago. de 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2013**, Brasília: Inep, 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 06 de dez. de 2018.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. London: Verso, 1985.

LESSARD, Claude. Regulação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. *CD-ROM*.

LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio; SILVA, Guilherme Rege. O que é democracia na “gestão democrática das escolas”? In: LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio. **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. V.N Famalicão/Portugal: Humus, 2017, p. 61-86.

LUKE, Allan. Análise do discurso numa perspectiva crítica. In: HYPOLITO, Álvaro Moreira; GANDIN, Luís Armando. **Educação em tempos de incertezas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p.93 – 110.

LUKE, Allan. Análise do discurso numa perspectiva crítica. In: HYPOLITO, Álvaro Moreira; GANDIN, Luís Armando. **Educação em tempos de incertezas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p.93 – 110.

MAGALHAES, Izabel; MARTINS, André Ricardo N.; RESENDE, Viviane de Melo. **Análise de discurso crítica: um método de pesquisa qualitativa**. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2017.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 19-46.

MAROY, Christian. Regulação dos sistemas educativos. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. *CD-ROM*.

MAROY, Christian; MATHOU, Cécile; VAILLANCOURT, Samuel; VOISIN, Annelise. Nova Gestão Pública e Educação: a trajetória da política do Quebec de “Gestão Orientada por Resultados”. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 801-818, jul./set. 2015.

MARQUES, Mara Rúbia Alves . A reforma educacional em Minas Gerais nos anos 80 e 90: a dialética da (des)qualificação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 17, n.2, p. 201-217, 2003.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, Amitai (Org.) **Organizações complexas**: estudo das organizações em face dos problemas sociais. Rio de Janeiro: Atlas, 1971.

MINAS GERAIS. Decreto n. 35.423, de 03 de março de 1994. Institui o Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais – PRÓ-QUALIDADE – e dispõe sobre a sua implementação. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 04 de mar. 1994.

MINAS GERAIS. Decreto n. 41.271, de 20 de set. de 2000. Dispõe sobre o Colegiado nas Escolas Estaduais de ensino fundamental e médio e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 21 set. 2000.

MINAS GERAIS. Decreto n. 42.407, de 06 de mar. de 2002. Autoriza a concessão de auxílio financeiro a estudantes professor cursista matriculado no Projeto VEREDAS, para docentes das séries iniciais do ensino fundamental. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 07 mar. 2002.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.506, de 6 de agosto de 2003. Institui o Ensino Fundamental de nove anos de duração nas escolas da rede estadual de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 7 ago. 2003.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.675, de 04 de dez. de 2003. Dispõe sobre a avaliação institucional, o acordo de resultados e autonomia gerencial, orçamentária e financeira, no âmbito do Poder executivo, de que trata a Lei 14694/2003. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 05, dez. 2003.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.538, de 5 de jun. de 2007. Dispõe sobre a certificação ocupacional no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 6 jun. 2007.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.873, 14 de agosto de 2008. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 15 ago. 2008.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.986, de 19 de dez. de 2008. Regulamenta os §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003, no que diz respeito à avaliação de desempenho do gestor público da administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 20 dez. 2008.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.599, de 11 de maio de 2011. Dispõe sobre o Programa de Educação Profissional PEP, estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao credenciamento de instituição prestadora de serviços educacionais, para integrar a Rede Mineira de Formação Profissional Técnica de Nível Médio REDE, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 12 maio 2011.

MINAS GERAIS. Decreto n. 46.724, de 11 de mar. de 2015. Altera o Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008, que regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá

outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 12 mar. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto n. 46.774, de 9 de jun. de 2015. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 10 jun. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto n. 47.070, de 26 de out. de 2016. Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 27 out. 2016.

MINAS GERAIS. Emenda Constitucional n. 49, de 13 de jun. de 2001. Altera r artigos 13, 14, 15, 20, 23, 27, 30, 31, 33 e 35 da Constituição do Estado e acrescenta dispositivos ao ato das disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 14 jun. 2001.

MINAS GERAIS. Lei 19.481, de 12 de jan. de 2011. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 13 jan. 2011.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n. 71, de 30 de jul. de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 31 jul. 2003.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 112, de 25 de jan. de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 26 jan. 2007b.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 180, de 20 de jan. de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 21 dez. 2011a.

MINAS GERAIS. Lei n. 10.486, de 24 de jul. de 1991. Regulamenta o artigo 196, inciso VIII da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre o provimento da direção de unidade estadual de ensino. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 25 jul. 1991.

MINAS GERAIS. Lei n. 11.036, de 14 de jan. de 1993. Obriga escolas a tornarem públicos dados escolares relativos ao seu desempenho. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 15 jan. 1993a.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.314, de 19 de jun. de 2002. Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Bolsa Familiar para a Educação. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 20 jun. 2002.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.693, de 30 de jun. de 2003. Institui o Adicional de Desempenho – ADE -, no âmbito da Administração Pública direta, autarquia e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 01 jul. 2003b.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.694, de 30 de jul. de 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 31 jul. 2003a.

MINAS GERAIS. Lei n. 15.032, de 20 de jan. de 2004. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 21 jan. 2004a.

MINAS GERAIS. Lei n. 15.293, de 05 de ago. de 2004. Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 6 ago. 2004.

MINAS GERAIS. Lei n. 17.007, de 28 de set. de 2007. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 29 jan. 2007c.

MINAS GERAIS. Lei n. 17.600, de 5 de jul. de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por produtividade no âmbito do poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 6 jul. 2008.

MINAS GERAIS. Lei n. 18.975, de 29 de jun. de 2010. Fixa o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 30 jun. 2006.

MINAS GERAIS. Lei n. 19.837, de 2 de dez. de 2011. Promove alterações na política remuneratória das carreiras do Grupo de Atividades da Educação Básica e das carreiras do pessoal civil da Polícia Militar e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 3 dez. 2011.

MINAS GERAIS. Lei n. 20.008, de 4 de jan. de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 05 jan. 2012.

MINAS GERAIS. Lei n. 20.024, de 9 de jan. de 2012. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2012-2015 – PPAG 2012-2015. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 10 jan. 2012.

MINAS GERAIS. Lei n. 21.710, de 30 de jun. de 2015. Dispõe sobre a política remuneratória das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo, altera a estrutura da carreira de Professor de Educação Básica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1 jul. 2015.

MINAS GERAIS. Lei n. 21.967, de 12 de jan. de 2016. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 12 jan. 2016.

MINAS GERAIS. Lei n. 22.257, de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 28 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Leis Delegada n. 174, de 26 de jan. de 2007. Dispõe sobre o Grupo de Direção e Assessoramento do Quadro Geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração direta do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 27 jan. 2007.

MINAS GERAIS. Leis Delegada n. 175, de 26 de jan. de 2007. Dispõe sobre o grupo de Direção e Assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da Administração Autárquica e Fundacional do Poder Executivo e dá outras providências **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 27 jan. 2007.

MINAS GERAIS. Resolução Conjunta SEPLAG/SEE/MG n. 7.110, de 6 de jul. de 2009. Define metodologia de Avaliação de Desempenho Individual – ADI – e Avaliação Especial de Desempenho – AED – dos servidores em exercício da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 18 jul. 2009.

MINAS GERAIS. Resolução n. 7.120/93, de 25 fev. 1993. Institui o programa de Gerência de Qualidade Total no sistema estadual de educação de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 26 fev. 1993.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Editais da SEE/MG n. 01**, de 31 de julho de 2006.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Escola Sagarana: educação para vida com dignidade e esperança (1999-2003)**. Belo Horizonte: Lê, 1999.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. Guia do diretor. Belo Horizonte, SEE/MG, 2008. Disponível em: <https://srefabricianodivep.files.wordpress.com/2018/07/guia_diretor.pdf>. Acesso em: 28 de dez. de 2018.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. PROJETO DE CAPACITAÇÃO DE DIRIGENTES DAS ESCOLAS PÚBLICAS - PROCAD. **Manual de instruções para atuação como orientador de aprendizagem**. Belo Horizonte: SEE/MG, 1998.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. PROJETO DE CAPACITAÇÃO DE DIRIGENTES DAS ESCOLAS PÚBLICAS - PROCAD. **Manual de instruções para atuação como orientador de aprendizagem**. Belo Horizonte: SEE/MG, 1998.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Relatório da gestão 1999/2002** – Ações da Secretaria de Estado da Educação. 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SEE/MG n. 430, de 7 de agosto de 2003. Define normas para a organização do ensino fundamental com nove anos de duração nas escolas da rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 8 ago. 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SEE/MG n. 521, de 2 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino nas escolas

estaduais de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 8 fev. 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SEE/MG n. 852, de 22 de dezembro de 2006. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 23 dez. 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Resolução SEE/MG n. 2.030, de 25 de jan. de 2012. Dispõe sobre a implantação do Projeto Reinventando o Ensino Médio que institui e regulamenta a organização curricular a ser gradativamente implantada nos cursos de ensino médio regular da rede estadual de ensino de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 27 jan. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução n. 145, de 15 de out. de 1999. Dispõe sobre o processo de escolha pelas comunidades escolares dos servidores que terão seus nomes sugeridos ao Governador do Estado para serem nomeados a fim de exercerem cargos de Diretor de Escola e dos servidores que serão designados para exercerem a função de Vice-Diretor nas Escolas Estaduais de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 16 out. 1999.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução n. 147, de 17 de out. de 2000. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento do Colegiado nas escolas estaduais de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 18 out. 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução nº 104 de 14 de jul. de 2000. Reedita com alterações a Resolução n.14 de 03 de fevereiro de 2000 que institui o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – SIMAVE e cria o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: SEE/MG, 19 de julho de 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE/MG n. 666, de 7 de abr. de 2005. Estabelece os Conteúdos Básicos Comuns - CBC a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino estaduais que oferecem as series finais do fundamental e o ensino médio. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 8 ago. 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE/MG n. 820, de 24 de out. de 2006. Dispõe sobre a organização de estratégias de atendimento pedagógico diferenciado para os alunos do 3o. ano do Ciclo Inicial de Alfabetização - Fase II. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 25 out. 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE/MG n. 2.795, de 28 de set. de 2015. Estabelece normas para escolha de servidor ao cargo de diretor e à função de vice-diretor de escola estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 29 set. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): 2007-2023**. Belo Horizonte, SEPLAG/MG, 2007a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): 2011-2030**. Belo Horizonte, SEPLAG/MG, 2011b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): 2003-2020**. Belo Horizonte, SEPLAG/MG, 2004.

MITRE, Antônio. **O dilema do centauro: ensaios da história e pensamento latino-americano**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MOLLER, Jorunn; SKEDSMO, Guri. Nova gestão pública na Noruega: o papel do contexto nacional na mediação da reforma educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 779-800, Set. 2015.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies: A Framework for Public Sector Performance Contracting**. Paris: OECD, 1999.

OFFE, Claus. **The Present Historical Transition and Some Basic Design Options for Societal Institutions**. Brasília: MARE, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A nova regulação de forças no interior da escola: carreira, formação e avaliação docente. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 25-38, jan.-abr. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista RBP AE**. V. 25, n. 2, mai/ago, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010a.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima F. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 127-146.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças sociais no Brasil no início do século xxi: políticas públicas em educação que fizeram a diferença. **Revista Horizontes Latino-americanos**, v. 3, p. 37-47, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. O governo das escolas e a nova gestão pública. In: LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio. **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. V.N Famalicão/Portugal: Humus, 2017, p. 61-86.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Organização do trabalho escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Dicionário de trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010b. *CD-ROM*.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013b, p. 17-32.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Alexandre William Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 33, n. 3, p. 707 - 726, dez. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Monica Eva; FELDFEBER, Myriam. Políticas educacionais e formas de regulação: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. In OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Monica Eva; FELDFEBER, Myriam. (Org.). **Políticas educacionais e trabalho docente: perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. P. 11-24.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Maria Fraga; AUGUSTO, Maria Helena Gonçalves. Políticas de responsabilização e gestão escolar na educação básica brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v.20, n.43, p. 529-548, set./dez. 2014.

OLIVEIRA, João Ferreira de. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. 2 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2013a. p. 237-252.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Orgs.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Pontes, 2007.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestações**. Lisboa: Porto Editora, 2001.

PACHECO, Regina Silvia. Minas Gerais, inovação e melhoria contínua: Balanço de três gerações do Choque de Gestão. In.: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7. 2014, **Anais eletrônicos...** Brasília: [s.n]. Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1121>>. Acesso em: 28 de dez. de 2018.

PARO, Vitor Henrique. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 107, p. 453-467, maio/ago. 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2008.

PARSONS, Talcott. **A Sociologia Americana: perspectivas, problemas, métodos**. São Paulo: Cultrix, 1970.

PARSONS, Talcott. **Estructura y proceso en las sociedades modernas**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.

PAULIUKONIS, Maria Aparecida Lino; MONNERAT, Rosane Santos Mauro. Operações discursivas na enunciação. In: LARA, Gláucia Muniz; MACHADO, Ida Lúcia; EMEDIATO, Wander (org.). **Análises do discurso hoje**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2008, p. 45-70.

PÊCHEUX, Michel. **Les Vérités de la Palice**. Paris : Maspero, 1975.

PERNAMBUCO. “Todos por Pernambuco” fará o Estado crescer por inteiro. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. 11 de maio de 2007.

PERNAMBUCO. Decreto n. 21.287, de 5 de fev. de 1999. Dispõe sobre a Comissão Diretora de Reforma do Estado, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 6 fev. 1999.

PERNAMBUCO. Decreto n. 23.583, de 10 de setembro de 2001. Regulamenta a nomeação para a função de Diretor junto às escolas públicas estaduais. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 11 set. 2001.

PERNAMBUCO. Decreto n. 25.346, de 2 de abr. de 2003. Regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 3 abr. 2003.

PERNAMBUCO. Decreto n. 27.368, de 26 de nov. de 2004. Aloca cargo comissionado que indica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 27 nov. 2004.

PERNAMBUCO. Decreto n. 27.928, de 17 de maio de 2005. Regulamente o processo para provimento na função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 18 maio 2005.

PERNAMBUCO. Decreto n. 29.093, de 1º de abr. de 2006. Dispõe sobre a fusão de órgãos, sua vinculação, estrutura e funcionamento, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 2 abr. 2006.

PERNAMBUCO. Decreto n. 29.289, de 7 de junho de 2006. Institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 8 jun. 2006.

PERNAMBUCO. Decreto n. 30.569, de 29 de jun. de 2007. Cria o Comitê Estadual de Governança do Pacto Pela Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 30 jun. 2007.

PERNAMBUCO. Decreto n. 38.103, de 25 de abril de 2012. Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 26 abr. 2012.

PERNAMBUCO. Decreto n. 44.079, de 31 de jan. de 2017. Altera o Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, que regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para a função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 1 fev. 2017.

PERNAMBUCO. Governo inicia obras em escolas de referência de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife. Caderno Poder Executivo. 12 mar. 2005.

PERNAMBUCO. Lei Complementar n. 141, de 3 de set. de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 04 set. 2009.

PERNAMBUCO. Lei complementar n. 49, de 31 de jan. de 2003. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 1 fev. 2003.

PERNAMBUCO. Lei n. 11.014, de 28 de dez. de 1993. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Escolares nas Escolas da Rede Estadual de Ensino. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 29 dez. 1993.

PERNAMBUCO. Lei n. 11.292, de 22 de dez. de 1995. Institui e normaliza os contratos de gestão para as entidades indiretas do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 23 dez. 1995.

PERNAMBUCO. Lei n. 11.629, de 28 de jan. de 1999. Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, cria e extingue cargos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 29 jan. 1999.

PERNAMBUCO. Lei n. 11.741, de 11 de jan. de 2000. Dispõe sobre a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira e da qualificação, como Agência Executiva, de órgãos e entidades da administração indireta estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 12 jan. 2000.

PERNAMBUCO. Lei n. 13.273, de 5 de jul. de 2007. Estabelece normas voltadas para a Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 06 jul. 2007.

PERNAMBUCO. Lei n. 13.363, de 13 de dez. de 2007. Cria os Comitês de Articulação Municipais e os Comitês de Articulação Regionais, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 14 dez. 2007.

PERNAMBUCO. Lei n. 13.486, de 1º de jul. de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional-BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 2 jul. 2008b.

PERNAMBUCO. Lei n. 13.938, de 4 de dez. de 2009. Modifica a Lei nº 13.486, de 01 de julho de 2008, e alterações, que institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e institui gratificação de localização especial para professores da rede pública estadual de ensino, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 4 dez. 2009.

PERNAMBUCO. Lei n. 14.514, de 7 de dez. de 2011. Altera a Lei nº 13.486, de 1º de julho de 2008, que instituiu o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), no âmbito do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 8 dez. 2011.

PERNAMBUCO. Lei n. 14.602, de 21 de mar. de 2012. Dispõe sobre a divulgação do índice de desenvolvimento da educação básica - IDEB nas escolas públicas da rede estadual de ensino. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 22 mar. 2012.

PERNAMBUCO. Lei n. 6.656, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério de 1º e 2º Graus do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 31 dez. 1973.

PERNAMBUCO. Nota Técnica. **A Avaliação das Escolas Estaduais e o Bônus do Desempenho – BDE**. 2008a. Disponível em: http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/nota_tecnica_idepe.pdf. Acesso em 28 dez de 2018.

PERNAMBUCO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Base Curricular Comum para as Redes Públicas de Ensino de Pernambuco: língua portuguesa / Secretaria de Educação**. - Recife: SEE. 2008c.

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

PERNAMBUCO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Parâmetros para a Educação Básica do Estado de Pernambuco: parâmetros de desempenho estudantil em língua portuguesa**. 2014. Disponível em: http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/750/PADROES_DE_DESEMPENHO_LIVRO_LINGUA_PORTUGUESA_web.pdf. Acesso em 30 dez. 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Estado de Educação. Instrução Normativa SEE/PE n. 7, de 17 de fev. de 2011. Fixa normas para a implementação do Sistema de Monitoramento dos Conteúdos por Componente Curricular - SMC, no âmbito das Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino do Estado de Pernambuco, a partir do ano de 2011. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 18 fev. 2011.

PERNAMBUCO. Secretaria de Estado de Educação. Portaria SEE/PE n. 3.725, de 8 de maio de 2002. Torna público os procedimentos para realização do processo de escolha, indicação e nomeação para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 9 maio 2002.

PERNAMBUCO. Secretaria de Estado de Educação. Portaria SEE/PE n. 5.661, de 10 de nov. de 2014. Torna público os critérios e procedimentos para realização do Processo de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho da função de representação de diretor escolar das escolas públicas estaduais de Pernambuco. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**. Recife, 11 nov. 2014.

PERNAMBUCO. SECRETARIA EXECUTIVA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Projeto Aprender Mais**. 2009. Disponível em: http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/750/projeto_aprender_mais.pdf. Acesso em: 30 dez. 2018.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. O Sistema Nacional de avaliação da Educação Básica. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 5, 1992.

PINTO, Julio Roberto de Souza; BERNARDES, Cristiane Brum ; GUIMARAES, Débora Messenberg; BARROS, Flávia Lessa de. Discursos políticos e projetos de mudança social. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 10, p. 7-21, 2017.

POPKEWITZ, Tom; LINDBLAD, Sverker. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão e exclusão sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 111-148, ago. 2001.

REIS, Fábio Wanderley. Weber e a política. **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte, n. especial, p. 26-49, mai. 2005.

RESENDE, Viviane de Melo; RAMALHO, Viviane C. Vieira Sebba. A análise de discurso crítica, do modelo tridimensional à articulação entre práticas: implicações teórico-metodológicas. **Linguagem em (dis)curso**, v. 5, n.1, p. 185-207, 2004.

RIBEIRO, José Querino. Introdução à administração escolar. In TEIXEIRA, Anísio; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moyses; MASCARO, Carlos Correa. **Administração escolar**. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SARUBI, Érica Rocha. Gestão democrática: repercussões na identidade e profissão dos diretores escolares. In: Seminário da Rede Latino-americana de estudos sobre trabalho docente, 6, 2006, **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n]. Disponível em: <http://redeestrado.org/?page_id=134>. Acesso em: 20 de jun. de 2017.

SARUBI, Érica Rocha. **Reformas educacionais e gestão democrática: repercussões no trabalho dos diretores nas escolas municipais de Belo Horizonte**. 2008. 192 f., Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, 2008.

SAVIANI, Dermerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, outubro, 2007.

SELZNICK, Philip. Fundamentos da teoria de organização. In: ETZIONI, Amitai (Org.). **Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais**. Rio de Janeiro: Atlas, 1971.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, dez. 2003.

TEIXEIRA, Anísio. Natureza e função da administração escolar. In TEIXEIRA, Anísio Spínola; RIBEIRO, José Querino; BREJON, Moyses; MASCARO, Carlos Correa. **Administração escolar**. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968.

TERRY, Larry D. Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. **Public Administration Review**, v. 58, n. 3, p. 194-200, 1998.

THIESEN, Juarez da Silva. Currículo e Gestão escolar: territórios de autonomia colocados sob a mira dos *standards* educacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v.14, n.1, p. 192-202, jan./abr. 2014.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

TRAGTENBERG, Maurício. Relações de poder na escola. In.: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 13-18.

TRIPODI, Zara Figueiredo; SOUSA, Sandra Zákia. A governança em rede na regulação da educação básica mineira: quem governa o quê? **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 297-321, dez. 2016.

VALERIEN, Jean. **Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco - Mec, 1993.

VAN DIJK, Teun Adrianus. Critical discourse analysis. In SCHIFFRIN, Deborah; TANNEN, Deborah; HAMILTON, Hamilton E. (Orgs.). **The handbook of discourse analysis**. Malden, Massachusetts: Blackwell, 2005.

VERGER, Antoni; NORMAND, Romuald. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015.

VIEIRA, Josênia Antunes. As abordagens críticas e não-críticas em análise do discurso. In: SILVA, Denize Elena Garcia da; VIEIRA, Josênia Antunes. **Análise do discurso: percursos teóricos e metodológicos**. Brasília: Plano: Oficina Editorial, Instituto de Letras UnB, 2002.

VILHENA, Renata. Rumo à Segunda Geração do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 351-356.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 21-40.

VIÑUELA, Lorena; ZORATTO, Laura de Castro. **Do performance agreements help improve service delivery ? the experience of Brazilian states**. Policy Research working paper no. WPS 7375. Washington, D.C.: World Bank Group. 2015. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/902481468189567318/Do-performance-agreements-help-improve-service-delivery-the-experience-of-Brazilian-states>>. Acesso em: 28 de dez. de 2018.

WISEU, Sofia. Gerencialismo, escola pública e desigualdades em educação: reflexões acadêmicas e dilemas de mãe. In: LIMA, Licínio C.; SÁ, Virgínio. **O governo das escolas: democracia, controlo e performatividade**. V.N Famalicão/Portugal: Humus, 2017, p. 61-86.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.

WODAK, Ruth. Do que trata a ACD – um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. **Linguagem em (Dis)curso**, v. 4, 2004, pp. 223-43.

ZIBAS, Dagmar Maria Leopoldi. Escola Pública versus Escola Privada: o fim da história? **Cadernos de Pesquisa**, n. 100, p. 57-77, mar. 1997.

**ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA EM
PROFUNDIDADE (2013)**

PESQUISA TDEBB – FASE II

IDENTIFICAÇÃO

NOME DA UNIDADE EDUCACIONAL:

MUNICÍPIO: _____ UF: _____

ETAPAS DE ATENDIMENTO:

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Educação Infantil (0 – 3 anos) | <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Anos Finais
(6º ao 9º ano) |
| <input type="checkbox"/> Educação Infantil (4 – 5 anos) | <input type="checkbox"/> Ensino Médio |
| <input type="checkbox"/> Ensino Fundamental Anos Iniciais (1º ao 5º ano) | |

Nº DE TRABALHADORES (incluindo professores, funcionários, especialistas, estagiários, oficineiros, etc):

- | | |
|----------------------------------|--|
| ___ Diretor(a) | ___ Funcionários (administrativos, cantina,
limpeza, segurança, etc.) |
| ___ Vice diretor(a) | |
| ___ Professores(as) regentes | ___ Oficineiros |
| ___ Coordenador(a) de biblioteca | ___ Outros funcionários ou docentes. |
| ___ Estagiários(a) | ___ Especificar:
_____ |

EQUIPE GESTORA:

- Você conta com algum apoio na gestão da UE? Existe um núcleo gestor na UE? Como é composto?

PERFIL DO TRABALHADOR

- Qual a sua idade?
- Sexo: ___M ___F
- Estado civil?
- Tem filhos? Quantos?
- Você tem outro vínculo empregatício ou exerce outra função remunerada estando na direção da UE?
- Para qual cargo você foi concursado nesta rede de ensino?
- Qual o regime do seu contrato de trabalho como Diretor(a)? (CLT, estatutário, outro)

- Qual é sua carga horária semanal de trabalho? Ou: Quantas horas você trabalha por semana?
- Considerando seu trabalho como diretor(a), qual sua renda mensal?
- Você exerce alguma ocupação remunerada além do magistério? (Especificar qual)
- Que atividades você realiza em seu tempo livre?
- Quem é o principal responsável por realizar o trabalho doméstico em sua casa?
- Você já se afastou do trabalho por licença médica? Qual motivo do afastamento?
- Possui plano de saúde? Como se dá o custeio deste plano (paga integralmente, arca com parte dos custos, não paga nada)?

EXPERIÊNCIA NA FUNÇÃO

- Há quanto tempo trabalha nesta unidade educacional?
- Quais aspectos o(a) motivaram a ser diretor(a)?
- É a sua primeira experiência na função de direção?
- Como você se tornou diretor(a)? (Forma de ingresso ao cargo/função de diretor na atual UE)
- Você já exerceu a função de coordenação pedagógica ou de especialista?

FORMAÇÃO

- Qual a sua formação (graduação)?
- Você realizou algum curso de pós-graduação (especialização, mestrado e/ou doutorado)?
- Se sim, este curso contribuiu para sua atuação como diretor(a)?
- Para ser diretor(a) você acha que é necessário uma formação específica? Qual?
- Você recebeu alguma formação específica para ser diretor?
- Quais conhecimentos e habilidades, na sua opinião, devem ser trabalhados na formação do diretor(a)?
- Você participa (ou já participou) de atividades de formação continuada?
- As atividades de formação continuada que realiza são na área de gestão?
- As atividades de formação continuada que realiza são oferecidas predominantemente por qual instituição?
- Se participa, com que frequência realiza essas atividades?

CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE EDUCACIONAL

- Quantos alunos estão matriculados em sua unidade educacional?
- Qual o perfil dos alunos atendidos pela unidade educacional?



- Quais as características do local onde se encontra a unidade educacional?
- Você considera que esta unidade educacional encontra-se em local de difícil acesso?
- Os(as) professores(as) desta UE estão contemplados(as) pelo Adicional de Dificil Acesso (adicional devido ao docente por lotação em unidade educacional localizada em região de difícil acesso ou área de risco)?

MECANISMOS DE GESTÃO

- Em sua UE tem conselho/colegiado? Quais?
- Os Conselhos/colegiados Escolares funcionam?
- Esta UE elabora um orçamento por ano? Como ele é elaborado?
- Esta unidade educacional tem regimento escolar? Quando foi elaborado? Vem sendo atualizado?
- Esta UE tem projeto (político) pedagógico? Como e quando ele foi elaborado? Ele vem sendo atualizado?
- Como se dá o planejamento do trabalho dos professores nesta unidade educacional? Há reuniões periódicas para o planejamento? Qual a frequência? Este tempo/reuniões estão incorporadas ao tempo de atividades sem interação com os alunos prevista em lei (1/3 da carga horária de trabalho)?
- Sua unidade educacional é avaliada? Quais avaliações são realizadas?
- Você se sente responsável pela classificação que a sua UE obteve nas avaliações realizadas pelos governos federal, estadual e/ou municipal?
- Você percebe alguma influência ou intervenção dos governos no desenvolvimento do seu trabalho na UE?
- Você é avaliado formalmente quanto ao seu desempenho profissional? Como é esta avaliação? Quem avalia? Quais são os impactos sobre sua função? Como você vê esta avaliação?
- Como é a gestão financeira de sua UE? Quantas contas bancárias a UE possui? Você conta com algum apoio técnico na gestão financeira e contábil da UE?
- De quais fontes a UE recebe recursos financeiros? Quais as
- Quais as maiores dificuldades na gestão financeira da UE?
- Como são decididos o emprego dos recursos? A UE tem alguma autonomia nesse sentido?
- Você acha que está ocorrendo mudanças no trabalho do(a) diretor(a)?
- Se sim, quais mudanças são percebidas? Como você avalia essas mudanças?
- Como você avalia sua relação com os docentes desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os funcionários desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os alunos desta unidade?

- Como você avalia sua relação com os pais de alunos desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os gestores (Secretaria de Educação, regionais de ensino, inspeção, etc.)?
- Como avalia sua relação com o sindicato dos professores e funcionários da UE?

AValiação da função

- Como você define o papel do(a) diretor(a) na unidade educacional?
- A unidade educacional em que você atua apresenta as condições adequadas para o exercício da função de direção (estrutura física, recursos humanos, recursos financeiros suficientes, etc.)?
- Você se considera preparado(a) para o exercício da direção?
- Na sua opinião, as condições de trabalho (envolvendo salário, jornada de trabalho, motivação, relações interpessoais) podem interferir no processo de organização e gestão da unidade educacional?
- Existe alguma remuneração diferenciada para os diretores de UE de difícil acesso? Qual?
- O cargo de diretor é uma função gratificada? Você considera que a gratificação é correspondente à sua dedicação ao trabalho?
- Você considera que existe algum tipo de controle externo sobre seu trabalho? Que tipo/quais? Por quem você se sente mais cobrado?
- Você considera que possui autonomia para realizar o seu trabalho? Qual grau de autonomia?

PROGRAMAS EXISTENTES NA UNIDADE EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

- Quais os programas, projetos e ações de âmbito federal, estadual ou municipal existem na sua escola?
- Quais projetos/programas desenvolvidos por ONGs ou outras instituições da Sociedade Civil (instituições religiosas, associações, etc.) existem em sua unidade educacional?
- Como é organizado o programa de educação em tempo integral nesta unidade educacional? Como e onde ele funciona (quais espaços são utilizados (salas, pátio, quadra da escola, espaços fora da escola)?
- Quantos alunos estão matriculados e quantas são as turmas? Como os alunos são selecionados? Há prioridade para alunos de baixa renda?
- Como é feita a enturmação dos alunos (idade, ano, dificuldade de aprendizagem, etc.)?
- Durante quanto tempo por dia, os estudantes de tempo integral desenvolvem atividades nos espaços da UE no contraturno escolar? E fora dela?
- Quais oficinas/atividades são desenvolvidas no programa de educação em tempo integral nesta UE?

- Como as atividades/oficinas são escolhidas? E por quem? Quais os critérios utilizados pela UE para a escolha dos campos temáticos e atividades a serem desempenhadas nas oficinas?
- Você considera que a UE em que você atua apresenta as condições adequadas para o funcionamento do programa de educação em tempo integral? Por quê?
- Como é a relação entre os docentes do turno regular e aqueles do programa de educação em tempo integral? Existem conflitos? Existe disputa por espaços e/ou materiais/equipamentos?
- O programa de educação em tempo integral desta UE é avaliado formalmente? Se sim, explique como ocorre a avaliação.
- Há momentos coletivos na UE para discussão do programa de educação em tempo integral com a comunidade escolar? E entre a equipe do programa na unidade educacional? Como são?

Se houver oficinairos:

- Ocorrem momentos de orientação e planejamento de atividades com os monitores/ agentes culturais/ oficinairos e professores? Como são?
- Como é dividida a carga horária dos docentes?
- Como os monitores/ agentes culturais/ oficinairos são selecionados? Exige-se alguma formação ou experiência docente?
- Os monitores/ agentes culturais/ oficinairos recebem algum tipo de formação? Quem oferece e como são?

RELAÇÃO COM SINDICATOS

- Você é filiado a algum sindicato?
- Se sim, qual sindicato? O que o levou você a sindicalizar-se? De quais atividades participa?
- Se não, por que não é sindicalizado?
- Como você avalia a atuação do sindicato?

**ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA EM
PROFUNDIDADE (2017)**

**Pesquisa: AUTONOMIA E RESPONSABILIZAÇÃO NO
CONTEXTO ESCOLAR: OS DESAFIOS PARA OS
DIRETORES FRENTE ÀS EXIGÊNCIAS DE JUSTIÇA
SOCIAL E EFICIÊNCIA EDUCATIVA**

1. IDENTIFICAÇÃO

Nome da unidade educacional: _____

Município: _____ UF: _____

Etapas de atendimento:

- Educação Infantil (0 – 3 anos) Ens Fundamental Anos Finais (6º ao 9º ano)
- Educação Infantil (4 – 5 anos) Ens Médio
- Ensino Fundamental Anos Iniciais
(1º ao 5º ano)

Número de trabalhadores (incluindo professores, funcionários, especialistas, estagiários, oficineiros, etc):

- ___ **Diretor(a)**
- ___ **Vice diretor(a)**
- ___ **Professores(as) regentes**
- ___ **Oficineiros**
- ___ **Coordenador(a) de biblioteca**
- ___ **Funcionários (administrativos, cantina, limpeza, segurança, etc.)**
- ___ **Estagiários(a)**
- ___ **Outros funcionários ou docentes.**
Especificar

2. EQUIPE GESTORA:

- **Você conta com algum apoio na gestão da UE? Existe um núcleo gestor na UE? Como é composto?**

3. PERFIL DO(A) DIRETORA

- **Qual a sua idade?**
- **Sexo:**
- **Estado civil?**
- **Tem filhos? Quantos?**
- **Você tem outro vínculo empregatício ou exerce outra função remunerada estando na direção da UE?**
- **Para qual cargo você foi concursado nesta rede de ensino?**
- **Qual o regime do seu contrato de trabalho como Diretor(a)? (CLT, estatutário, outro)**
- **Qual é sua carga horária semanal de trabalho? Ou: Quantas horas você trabalha por semana?**
- **Considerando seu trabalho como diretor(a), qual sua renda mensal?**
- **Você exerce alguma ocupação remunerada além do magistério? (Especificar qual)**
- **Que atividades você realiza em seu tempo livre?**
- **Quem é o principal responsável por realizar o trabalho doméstico em sua casa?**
- **Você já se afastou do trabalho por licença médica? Qual motivo do afastamento?**
- **Possui plano de saúde? Como se dá o custeio deste plano (paga integralmente, arca com parte dos custos, não paga nada)?**

4. EXPERIÊNCIA NA FUNÇÃO

- **Há quanto tempo trabalha nesta unidade educacional?**
- **Quais aspectos o(a) motivaram a ser diretor(a)?**
- **É a sua primeira experiência na função de direção?**
- **Como você se tornou diretor(a)? (Forma de ingresso ao cargo/função de diretor na atual UE)**
- **Você já exerceu a função de coordenação pedagógica ou de especialista?**

5. FORMAÇÃO

- Qual a sua formação (graduação)?
- Você realizou algum curso de pós-graduação (especialização, mestrado e/ou doutorado)?
- Se sim, este curso contribuiu para sua atuação como diretor(a)?
- Para ser diretor(a) você acha que é necessário uma formação específica? Qual?
- Você recebeu alguma formação específica para ser diretor?
- Quais conhecimentos e habilidades, na sua opinião, devem ser trabalhados na formação do diretor(a)?
- Você participa (ou já participou) de atividades de formação continuada?
- As atividades de formação continuada que realiza são na área de gestão?
- As atividades de formação continuada que realiza são oferecidas predominantemente por qual instituição?
- Se participa, com que frequência realiza essas atividades?

6. CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE EDUCACIONAL

- Quantos alunos estão matriculados em sua unidade educacional?
- Qual o perfil (econômico e social) dos alunos atendidos pela unidade educacional?
- Você considera que esta UE lida com alunos vulneráveis? Se sim, quais são suas principais demandas?
- Quais as características do local onde se encontra a unidade educacional?
- Você considera que esta unidade educacional encontra-se em local de difícil acesso?
- Os(as) professores(as) desta UE estão contemplados(as) pelo Adicional de Difícil Acesso (*adicional devido ao docente por lotação em unidade educacional localizada em região de difícil acesso ou área de risco*)?
- Existe alguma remuneração diferenciada para os diretores de UE de difícil acesso? Qual?

7. MECANISMOS DE GESTÃO

- Em sua UE tem conselho/colegiado? Quais?
- Os Conselhos/colegiados Escolares funcionam?
- Esta UE elabora um orçamento por ano? Como ele é elaborado?
- Esta unidade educacional tem regimento escolar? Quando foi elaborado? Vem sendo atualizado?
- Esta UE tem projeto (político) pedagógico? Como e quando ele foi elaborado? Ele vem sendo atualizado?

- Como se dá o planejamento do trabalho dos professores nesta unidade educacional? Há reuniões periódicas para o planejamento? Qual a frequência? Este tempo/reuniões estão incorporadas ao tempo de atividades sem interação com os alunos prevista em lei (1/3 da carga horária de trabalho)?
- Sua unidade educacional é avaliada? Quais avaliações são realizadas?
- A escola costuma se preparar para estas avaliações? Como?
- Você se sente responsável pela classificação que a sua UE obteve nas avaliações realizadas pelos governos federal, estadual e/ou municipal?
- Você percebe alguma influência ou intervenção dos governos no desenvolvimento do seu trabalho na UE?
- Você percebe alguma influência das famílias ou da comunidade externa no seu trabalho na UE?
- Você é avaliado formalmente quanto ao seu desempenho profissional? Como é esta avaliação? Quem avalia? Quais são os impactos sobre sua função? Como você vê esta avaliação?
- Como é a gestão financeira de sua UE? Quantas contas bancárias a UE possui? Você conta com algum apoio técnico na gestão financeira e contábil da UE?
- De quais fontes a UE recebe recursos financeiros?
- Como são decididos o emprego dos recursos? A UE tem alguma autonomia nesse sentido?
- Quais as maiores dificuldades que você enfrenta na gestão da UE?
- Você acha que está ocorrendo mudanças no trabalho do(a) diretor(a)?
- Se sim, quais mudanças são percebidas? Como você avalia essas mudanças?
- Como você avalia sua relação com os docentes desta unidade?
- Você considera que existe um grau elevado de rotatividade de professores em sua unidade educacional, isto é, há uma renovação constante do quadro de docentes da unidade educacional ou o corpo docente é mais ou menos estável?
- Se há significativa rotatividade de professores em sua UE, você avalia que ela interfere no processo de organização e gestão da unidade educacional?
- Como você avalia sua relação com os funcionários desta unidade?
- Como você avalia sua relação com os alunos desta unidade? E com suas famílias?
- Como você avalia sua relação com os gestores (Secretaria de Educação, regionais de ensino, inspeção, etc.)?
- Como avalia sua relação com o sindicato dos professores e funcionários da UE?

8. AVALIAÇÃO DA FUNÇÃO

- Como você define o papel do(a) diretor(a) na unidade educacional?
- Você se considera preparado(a) para o exercício da direção?

- Você considera que esta UE apresenta as condições adequadas para o exercício da função de direção (estrutura física, recursos humanos, recursos financeiros suficientes, etc.)?
- Na sua opinião, as condições de trabalho (envolvendo salário, jornada de trabalho, motivação, relações interpessoais) podem interferir no processo de organização e gestão da unidade educacional?
- O cargo de diretor é uma função gratificada? Você considera que a gratificação é correspondente à sua dedicação ao trabalho?
- Você considera que existe algum tipo de controle externo sobre seu trabalho? Que tipo/quais? Por quem você se sente mais cobrado?
- Você considera que possui autonomia para realizar o seu trabalho? Em quais aspectos você considera que tem mais autonomia?

9. PROGRAMAS EXISTENTES NA UNIDADE EDUCACIONAL E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

- Quais os programas, projetos e ações de âmbito federal, estadual ou municipal existem na sua escola?
- Quais projetos/programas desenvolvidos por ONG ou outras instituições da Sociedade Civil (instituições religiosas, associações, etc.) existem em sua unidade educacional?
- Como é organizado o programa de educação em tempo integral nesta unidade educacional? Há quanto tempo? Como e onde ele funciona, quais espaços são utilizados (salas, pátio, quadra da escola, espaços fora da escola)?
- Quantos alunos estão matriculados e quantas são as turmas? Como os alunos são selecionados? Há prioridade para alunos de baixa renda?
- É realizado um tratamento diferenciado com os mesmos para obtenção de bons resultados nas avaliações e para suas aprovações? Qual a contribuição do Programa Mais Educação para o desempenho desses alunos?
- Como é feita a *enturmação* dos alunos (idade, ano, dificuldade de aprendizagem, etc.)?
- Durante quanto tempo por dia, os estudantes de tempo integral desenvolvem atividades nos espaços da UE no contraturno escolar? E fora dela?
- Quais oficinas/atividades são desenvolvidas no programa de educação em tempo integral nesta UE?
- Como as atividades/oficinas são escolhidas? E por quem? Quais os critérios utilizados pela UE para a escolha dos campos temáticos e atividades a serem desempenhadas nas oficinas?
- Você considera que a UE em que você atua apresenta as condições adequadas para o funcionamento do programa de educação em tempo integral? Por quê?
- Como é a relação entre os docentes do turno regular e aqueles do programa de educação em tempo integral? Existe integração entre eles? Existem conflitos? Existe disputa por espaços e/ou materiais/equipamentos?

- O programa de educação em tempo integral desta UE é avaliado formalmente? Se sim, explique como ocorre a avaliação.
- Há momentos coletivos na UE para discussão do programa de educação em tempo integral com a comunidade escolar? E entre a equipe do programa na unidade educacional? Como são?
- Como a UE concilia as exigências do IDEB (ou outro) e as necessidades de inclusão dos alunos mais vulneráveis? Quais as estratégias utilizadas?

Se houver oficinas:

- São oferecidos momentos de orientação e planejamento de atividades com os monitores/agentes culturais/ oficinas (mediadores e facilitadores) e professores? Como são?
- Como é dividida a carga horária dos docentes?
- Como os monitores/ agentes culturais/oficinas (mediadores e facilitadores) são selecionados? Exige-se alguma formação ou experiência docente?
- Os monitores/agentes culturais/oficinas (mediadores e facilitadores) recebem algum tipo de formação? Quem oferece e como são?

10. RELAÇÃO COM SINDICATOS

- Você é filiado a algum sindicato?
- Se sim, qual sindicato? O que o levou você a sindicalizar-se? De quais atividades participa?
- Se não, por que não é sindicalizado?
- Como você avalia a atuação do sindicato?