



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

DALILA MARINA OLIVEIRA MAIA

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
JABOATÃO DOS GUARARAPES**

Recife
2024

DALILA MARINA OLIVEIRA MAIA

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
JABOATÃO DOS GUARARAPES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.
Área de concentração: Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo

Recife
2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Maia, Dalila Marina Oliveira.

A nova gestão pública e a gestão da educação no município de Jaboatão dos Guararapes / Dalila Marina Oliveira Maia. - Recife, 2024.

131 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2024.

Orientação: Janete Maria Lins de Azevedo.

Inclui referências e apêndices.

1. Nova gestão pública; 2. Gestão da educação; 3. Gerencialismo; 4. Accountability educacional; 5. Jaboatão dos Guararapes. I. Azevedo, Janete Maria Lins de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

DALILA MARINA OLIVEIRA MAIA

**A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE
JABOATÃO DOS GUARARAPES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Educação.
Área de concentração: Educação.

Aprovado em: 28/08/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof.^a Dr.^a. Ana Lúcia Felix dos Santos (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof.^a Dr.^a. Danyella Jakelyne Lucas Gomes (Examinadora Externa)
Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco - SEE/PE

Prof.^a Dr.^a. Maria da Conceição Silva Lima (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Dedico a todas as Dalilas que existem em mim, por cada ressignificação vivenciada ao longo desse processo. E às três gerações femininas que me dão forças diariamente, em ordem cronológica, minha vovozinha, minha mãe e minha filha.

AGRADECIMENTOS

Para concluir esse ciclo, precisei buscar forças, mesmo estando exausta. O processo não foi fácil, e, nele, me reinventei algumas vezes. Trilhei o percurso, buscando dar o meu melhor nas minhas fases mais dolorosas até aqui. Mas, eu consegui, então preciso dizer que estou orgulhosa de mim mesma, por isso.

Agradeço imensamente a Deus e ao universo, pela minha vida e por me proporcionar as experiências necessárias para o meu crescimento e desenvolvimento pessoal. Sou grata por receber a graça divina e por sentir a presença de Deus diariamente. Sei que a força que tanto me sustenta vem dEle.

Aos meus pais, que, em 28 anos, fazem o melhor para me apoiar, me ver feliz e realizada. Por me amarem e acreditarem em mim, até mesmo quando eu não acredito. Serei sempre grata pelo que fizeram e fazem por mim. Amo vocês para sempre!

Não posso esquecer dos meus avós, em especial, da minha vózinha, que sempre cuidou de mim com tanto carinho e dedicação. Não posso deixar de falar do amor deles pela minha pequena. “Bisinho” e “bisinha”, eu e Elis estamos guardando ótimas lembranças de vocês!

Agradeço ao grande amor da minha vida, que, mesmo sem entender, colaborou para que mamãe conseguisse escrever a dissertação. Ter Elis comemorando comigo cada dia de escrita vencida não teve preço. Você é o meu motivo para acordar todos os dias e ir em busca da felicidade. Te amo, meu denguinho! Preciso dizer que carregar o peso da culpa por estar ausente, me achando insuficiente, foi o mais difícil, enquanto mãe, mas pude contar com uma rede de apoio que foi essencial. Rede de apoio que foi sempre colo para Elis e para a mamãe fragilizada. Sem essas pessoas não seria possível.

João André, obrigada por toda sua alegria em minha vida e pelo que vivenciamos enquanto casal. Agradeço pelos momentos que compartilhamos e pelas experiências que contribuíram para o meu processo de evolução. Você me ensinou e continua me ensinando muito! Estendo os agradecimentos aos seus pais, que sempre me acolheram com carinho.

Agradeço a toda minha família que, direta ou indiretamente, se faz presente em minha vida. Em especial, aos netos da “primeira geração”: Geo, Rai, Vick,

Ursinha, Gabi, Mariazinha e JV Rochedo. Cada um tem um lugar especial em meu coração!

Gratidão à minha orientadora, Janete Azevedo, que, com muita delicadeza, entendeu os meus momentos e me deu tempo para conseguir me reencontrar durante o processo. Em 2017, quando entrei em sua sala de aula pela primeira vez, não imaginava que chegaria tão longe. Você é um exemplo de pessoa e profissional, que tenho o privilégio de ter por perto!

À Universidade Federal de Pernambuco, que me presenteou com pessoas que tenho o prazer de ter em minha vida. Ana Lúcia, a melhor escolha que eu poderia ter feito, na época da graduação, foi a de ter adiantado a disciplina de Avaliação da Aprendizagem. Você abriu horizontes e me fez perceber que a vida acadêmica seria possível. Obrigada por ser luz! Tatiana, sou grata pelos momentos compartilhados. Fui sua aluna na disciplina de Didática e sua monitora em PPP e Teoria Curricular, e, desde então, não desgrudei mais. Obrigada pelo carinho e amizade!

Quero deixar um agradecimento especial à Danyella Gomes, que me fez enxergar a luz no fim do túnel. Dany, minha admiração por você não vem de hoje, mas posso te dizer que ela cresce cada vez mais. Serei eternamente grata pela forma com que você me ouviu e se dispôs a me ajudar. “Meu anjo caiu de paraquedas”.

Kátia Muniz, minha terapeuta, obrigada por cuidar do meu equilíbrio de forma integral: mente/corpo/espírito. Cada sessão de terapia me renova. Seu diálogo e suas mãos são refúgio!

A jornada foi bem solitária e desafiadora, mas sempre tive para onde correr para desabafar e acalmar o coração. Emanuelle e Fernanda, “Fé no pai que o mestrado sai”, obrigada pelas trocas!

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Política Educacional: Marnie, Carla, Eline, Paulo, Anderson, Mawison, Danielle, Noélia, Ângela, Rosângela e Danila. Os estudos e debates foram significativos e contribuíram para a minha escrita.

Agradeço aos meus alunos e às instituições de ensino das quais faço parte do corpo docente. É por causa deles que busco ser uma profissional melhor! Gratidão aos colegas de trabalho que fazem os dias serem mais leves.

Ana Cíntia, Thaynan e Naicle, vocês aquecem meu coração! Obrigada por serem ombro amigo. Cada uma na sua individualidade, mas sempre me ajudando

quando, para além da dissertação, a barra ficou insuportável de carregar sozinha. De todo o meu coração, gratidão!

Thayná, Dani, Carol e Mayara, as nossas conversas aleatórias aliviam os aperreios diários. Com vocês, eu aprendi que “não precisamos estar coladas para estarmos juntas”.

Agradeço à banca examinadora pela leitura atenta e observações feitas já na qualificação. O olhar cuidadoso das professoras foi de grande importância para o andamento desta pesquisa.

RESUMO

O presente estudo está inserido no campo das políticas públicas e da gestão da educação, voltando-se à temática da Nova Gestão Pública (NGP) na gestão educacional. Objetivamos compreender como a racionalidade da NGP vem sendo incorporada na gestão da educação do município de Jaboatão dos Guararapes-PE. Especificamente, buscamos analisar como a gestão da educação, nesse município, alinha-se à NGP, procurando identificar seus elementos e como estes materializam-se. O objeto desta pesquisa, portanto, situa-se no movimento de mudanças políticas, econômicas e sociais, as quais vêm orientando os serviços públicos, influenciando na gestão da educação (Havey, 1992; Pasqualini, 2004; Azevedo, 2002, 2004; Sander, 1995). A abordagem do nosso estudo é de ordem qualitativa e, como percurso metodológico, realizamos a análise de documentos que apontam evidências do modelo de gestão desenvolvido no município jaboatonense, além da aplicação de questionários a representantes da Secretaria Municipal de Educação, gestores escolares e representantes do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Jaboatão dos Guararapes (Sinproja). Analisamos os dados utilizando a técnica da Análise de Conteúdo. Os dados revelaram que existe a presença de elementos que caracterizam a NGP na gestão da educação do município pesquisado, a exemplo da adoção do bônus por desempenho, do estímulo de práticas competitivas entre gestores e escolas e da preocupação exacerbada com a avaliação padronizada por resultados. Nos textos discursivos analisados, observamos a concepção de gestão tanto numa perspectiva alinhada à NGP, quanto com a presença de elementos associados aos princípios da gestão democrática. No entanto, não identificamos posicionamentos contrários às práticas de gestão que vêm sendo desenvolvidas em Jaboatão dos Guararapes-PE, a não ser por parte dos representantes do SINPROJA, os quais apresentaram um parâmetro comparativo aos discursos.

Palavras-chaves: Nova Gestão Pública; gestão da educação; gerencialismo; *accountability* educacional; Jaboatão dos Guararapes.

ABSTRACT

This study is situated within the field of public policy and educational management, focusing on the theme of New Public Management (NPM) in educational governance. Its main objective is to understand how the rationality of NPM has been incorporated into the educational management of the municipality of Jaboatão dos Guararapes, in the state of Pernambuco, Brazil. Specifically, it seeks to analyze how education management in this municipality aligns with NPM principles, aiming to identify its elements and how they are materialized in practice. The object of this research lies within the broader context of political, economic, and social transformations that have been shaping public services and influencing education management (Havey, 1992; Pasqualini, 2004; Azevedo, 2002, 2004; Sander, 1995). This is a qualitative study that employed document analysis to uncover evidence of the management model adopted in Jaboatão dos Guararapes. Additionally, questionnaires were administered to representatives of the Municipal Department of Education, school managers, and members of the Education Workers' Union of Jaboatão dos Guararapes (Sinproja). Data were analyzed using the Content Analysis technique. The findings revealed the presence of elements characteristic of NPM in the municipality's educational management, such as performance-based bonuses, the promotion of competitive practices among school leaders and institutions, and a heightened emphasis on standardized, results-based evaluations. The discourse analysis revealed both alignment with NPM and the presence of elements related to democratic management principles. However, no significant opposition to the current management practices in Jaboatão dos Guararapes was identified, except among Sinproja representatives, who provided a contrasting perspective to the dominant discourse.

Keywords: New Public Management; education management; managerialism; educational accountability; Jaboatão dos Guararapes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Elementos da NGP que orientam a educação	43
Figura 2 – Modelos de avaliação	46
Figura 3 – Modelos de <i>accountability</i>	47
Figura 4 – Resultados alcançados referente ao ano de 2017	71
Figura 5 – Resultados alcançados referente ao ano de 2019	71
Figura 6 – Resultados alcançados referente ao ano de 2021	72
Figura 7 – Mapa da Divisão Administrativa de Jaboatão dos Guararapes	72
Figura 8 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes	74
Figura 9 – Projeção de Metas para os Indicadores de Desenvolvimento Educacional	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Recorte dos Últimos Representantes de Jaboatão dos Guararapes	69
Quadro 2 – Quantitativo de Docentes e Unidades Escolares por etapas de Ensino	70
Quadro 3 – Concepções e Definições de Gestão	86
Quadro 4 – Principais Características da Gestão da Educação	91
Quadro 5 – Pontos Fortes e Fragilidades	96
Quadro 6 – Características do Planejamento Educacional	113
Quadro 7 – Links de acesso	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise do Conteúdo
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BDE	Bônus por Desempenho Educacional
BDEJAB	Bônus por Desempenho Educacional de Jaboatão dos Guararapes
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CF	Constituição Federal
CLAD	Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento
CONAE	Conferência Nacional Extraordinária da Educação
EF	Ensino Fundamental
EM	Ensino Médio
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC	Iniciação Científica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEJAB	Índice de Desenvolvimento da Educação de Jaboatão dos Guararapes
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PE	Pernambuco
PME	Plano Municipal de Educação
PMGP/ME	Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para Educação
RCMJB	Referencial Curricular do Município de Jaboatão dos Guararapes
RMR	Região Metropolitana do Recife
RPA	Região Político Administrativo
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEPE Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco

SINPROJA Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Jaboatão dos
Guararapes

SME Sistema Municipal de Educação

TRI Teoria da Resposta ao Item

UFPE Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA: TECENDO UMA ANÁLISE HISTÓRICA.....	23
2.1 GESTÃO EDUCACIONAL: DESCREVENDO CONTEXTOS.....	30
2.2 CONCEITUANDO E CARACTERIZANDO A NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	39
3 ELEMENTOS CARACTERIZANTES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	45
3.1 HISTÓRICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NO BRASIL.....	52
3.2 INDICADORES, BONIFICAÇÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	57
4 FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	66
4.1 SELECIONANDO O CAMPO DE PESQUISA.....	67
4.2 CONTEXTUALIZANDO O CAMPO.....	68
4.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS.....	74
4.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS.....	81
5 PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS.....	84
5.1 CONCEPÇÕES E DEFINIÇÕES DE GESTÃO EDUCACIONAL.....	85
5.2 CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES.....	91
5.3 ELEMENTOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO: AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO.....	99
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS.....	123
APÊNDICES.....	130

1 INTRODUÇÃO

Considerando o contexto de reformas que trouxe à tona mudanças significativas, as quais vêm influenciando diretamente os diferentes setores do cenário da gestão pública, sobretudo no campo da educação, esta pesquisa tem por objetivo analisar como a Nova Gestão Pública (NGP) se faz presente na gestão educacional do município de Jaboatão dos Guararapes, segundo maior município da Região Metropolitana do Recife (RMR).

A gestão da educação em municípios pernambucanos é uma temática que possui relevância acadêmica, profissional e pessoal. Em relação à relevância acadêmica, poucos estudos têm tratado da gestão e, principalmente, da NGP na educação das municipalidades. No que se refere à relevância profissional e pessoal, o interesse pelo tema advém de experiências vivenciadas enquanto aluna de Iniciação Científica (IC) e integrante de um grupo de pesquisas, o qual está inserido no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Os estudos já realizados tratam sobre a municipalização, a gestão democrática em municípios da RMR, assim como acerca da participação docente em processos deliberativos, especialmente envolvendo a elaboração, implementação e monitoramento/avaliação de Planos Municipais de Educação (PME).

Levando em consideração que o processo de reconstrução do Estado implica uma série de modificações na raiz ideológica da máquina governamental, sendo as novas orientações advindas da racionalização neoliberal, que é capaz de movimentar as estruturas sociopolíticas, por ora, nesta dissertação, propomos-nos a ampliar os conhecimentos da área, direcionando os nossos estudos à temática da NGP, a qual contribui diretamente com a adoção de modelos de gestão gerencial pelas instituições públicas – nesta dissertação, em particular, tratamos da gestão educacional.

Adotado por diferentes governos, nos anos 80, o neoliberalismo, que tem como um dos seus atributos a diminuição do Estado, abriu as “portas” para uma discussão que envolve as características das políticas públicas (Azevedo, 2004). “O neoliberalismo questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e política gestado com o aprofundamento da intervenção estatal. ‘Menos Estado e mais mercado’ é a máxima que sintetiza suas postulações [...]” (Azevedo, 2004, p.

11). Assim, as políticas públicas que, anteriormente, contavam com uma presença mais forte de políticas sociais passaram a ser tolhidas, apresentando uma nova roupagem.

Segundo Azevedo (2002), essa reforma, ao reconfigurar a função da máquina estatal, previa a substituição da gestão burocrática pela gestão gerencial, apoiada em determinada concepção de democracia, Estado e sociedade. De fato, tanto a reforma dos anos 1980 quanto as posteriores basearam-se no gerencialismo, entendido como um tipo de racionalidade, que tanto propõe quanto justifica a reprodução da lógica de mercado em todas as dimensões da vida social e econômica, na condição de uma matriz teórico-ideológica subsidiária do neoliberalismo, cuja função é a organização das práticas sociais baseadas no mercado (Misoczky *et al.*, 2017).¹

No contexto das reformas, a máquina responsável pelas políticas públicas foi – e continua sendo – alvo de reformas administrativas; fenômeno que tem variado de acordo com a história, a cultura, as articulações do poder e o grau de desenvolvimento de cada sociedade. Essas mudanças desenvolvem-se com base em orientações da doutrina neoliberal e das suas variantes, que, por meio do gerencialismo, fornecem modelos a serem adotados pelas políticas públicas de corte social e econômico (Azevedo, 2004).

Nesse contexto, influenciadas pelos princípios do neoliberalismo, surgiram discussões sobre os fundamentos da NGP, com uma crescente ênfase nas ideias neoconservadoras. Assim como em outros setores, no cenário de reforma, que ocorreu a nível global, as políticas públicas educacionais também passaram por reestruturações para atender às novas demandas do Estado.

A NGP, portanto, emerge como uma série de reformas voltadas para a transformação da administração em estruturas burocráticas, integrando princípios da gestão empresarial ao setor público. Sob a influência do neoliberalismo, a NGP adota os métodos de administração típicos das empresas privadas como referência para a gestão das instituições públicas, promovendo, assim, um modelo gerencial.

No âmbito da perspectiva da gestão gerencial, o Estado perde o seu caráter intervencionista e passa a assumir a função de avaliar e regular as demandas da administração pública, por meio do controle dos resultados, o que enfraquece o seu

¹ Misoczky *et al.* (2017) concebem o neoliberalismo como um programa político, que serve de base à organização da etapa atual do capitalismo, e o gerencialismo, como o seu braço operacional.

papel como entidade responsável pela execução direta. Como princípios da NGP encontram-se: a separação entre as funções de execução e controle; a fragmentação das estruturas burocráticas, com maior abertura para atender às demandas e necessidades dos usuários; a competição entre entidades públicas e o setor privado; a terceirização de serviços; o aumento das responsabilidades e a autonomia nos níveis de execução das ações públicas; a gestão orientada por resultados, com contratações baseadas em metas e avaliações de desempenho; e a padronização das práticas profissionais, fundamentadas em evidências e melhores experiências (Oliveira, 2015).

No entanto, entendemos que a educação é um serviço social e coadunamos com o que defende Azevedo (2004), quando discute que a educação deve ser vista como uma política pública. Compreendemos como política pública a representação do Estado em ação, ou seja, o conjunto de ações, atividades e programas desenvolvidos para o enfrentamento de um problema de caráter público. Logo, as políticas educacionais são “definidas como programas de ação governamental, informados por valores e ideais que se dirigem aos públicos escolares e são implementadas pela administração e pelos profissionais das educação” (Thoenig, 2006 *apud* Oliveira, 2011, p. 75).

Pensando no contexto da gestão educacional, os modelos de gestão desenvolvidos ao longo do tempo também seguem as lógicas advindas do cenário político, econômico e social de determinada época. Sander (1995) aponta para os diferentes enfoques apresentados pela gestão da educação, destacando que esse movimento é um ciclo contínuo de construção, desconstrução e reconstrução ao longo do tempo. No entanto, mesmo que os modelos sejam adaptativos por natureza, eles ainda preservam traços e características de seus predecessores.

Observamos uma variedade de abordagens adotadas pelos diferentes entes governamentais. Contudo, no Brasil, notamos uma forte prevalência da NGP como o modelo predominante, apresentando maior ênfase em métricas de desempenho, eficiência administrativa e resultados mensuráveis.

Nesse contexto, ganham forças os testes estandardizados, com o objetivo de fornecer dados sobre a qualidade educacional. Às avaliações soma-se ao processo de responsabilização, o qual se dá a partir do estabelecimento de metas educacionais que, ao serem cumpridas ou não, geram recompensas ou sanções. Assim, no cenário das mudanças, as políticas educacionais passam a girar em torno

de avaliações externas em larga escala, com ênfase em indicadores, elaboração de rankings e implementação de recompensas e penalidades baseadas no desempenho.

Considerando que o Brasil é um país federativo, onde cada ente federado tem suas responsabilidades governamentais, por meio do estado de colaboração, Nação, estados, municípios e Distrito Federal, o Brasil possui autonomia para organizar a educação de maneira a satisfazer tanto as exigências da União quanto às necessidades específicas dos estados e municípios.

Diante disso, os estados brasileiros se articularam, a fim de se adequarem às demandas da NGP, como, por exemplo, ao formular as suas políticas educacionais conforme orientações pautadas na inclusão, a exemplo da adoção de sistemas próprios de avaliação educacional, o que coaduna com a implantação e com as propostas de *accountability* educacional. No caso do estado pernambucano, ele é considerado um dos estados pioneiros em inovar as suas práticas, no que tange ao modelo de gestão por resultado.

[...] Pernambuco exemplifica 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 (Duarte, 2019, p. 20).

Tendo em vista os aspectos supracitados, após as mudanças ocorridas em nível federal, é possível perceber uma movimentação dos estados, bem como dos municípios, no sentido de reformular as suas políticas e os seus modelos de gestão, os quais seguem o rumo das macropolíticas.

No tocante ao que discutimos até aqui, surgiram alguns questionamentos: no que tange à educação, como os municípios vêm adequando-se aos princípios da NGP? Qual a relação existente entre a NGP e a gestão da educação em nível municipal? Quais diretrizes da NGP têm sido incorporadas nas políticas educacionais dos municípios? Existe ou não a adoção da NGP nas municipalidades? Quais são as características da NGP presentes na gestão da educação municipal?

Daí advém o nosso interesse pelo objeto desta pesquisa. Além disso, a nossa busca na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) evidenciou a escassez de estudos sobre a NGP, no sentido de entender como esta racionalização de gestão gerencial vem sendo implementada em nível municipal.

As pesquisas desenvolvidas sobre a temática em questão têm tratado acerca da influência da NGP em diferentes contextos educacionais, explorando a aplicação de princípios da NGP em programas específicos e em reformas educacionais em estados brasileiros. No mapeamento realizado na BDTD, utilizamos quatro descritores. Em geral, percebemos que os estudos encontrados propõem investigar as influências da NGP em programas desenvolvidos em nível nacional. Além disso, encontramos pesquisas que trazem a NGP como um elemento de referência teórica para embasar discussões e análises sobre a gestão por resultados, a *accountability*, a responsabilização e regulamentação da gestão da educação, entre outros. Nos trabalhos encontrados, ainda percebemos o objetivo de analisar os elementos da NGP que estão presentes na gestão da educação.

O primeiro descritor aplicado foi “**Nova Gestão Pública**”, por meio do qual encontramos 52 (cinquenta e dois) estudos, dos quais selecionamos 4 (quatro) para análise, tendo em vista a aproximação destes com o nosso objeto de pesquisa. Posteriormente, realizamos a pesquisa a partir do descritor “**Nova Gestão Pública e Educação**”, que apresentou o total de 13 (treze) trabalhos, dentre os quais 3 (três) estão associados à nossa discussão. No terceiro momento, o descritor utilizado foi “**Gestão municipal de educação**”, tendo como resultado o total de 102 (cento e duas) pesquisas, das quais 2 (duas) apresentaram relevância para o nosso estudo. Por fim, utilizamos o descritor “**Municípios e a Nova Gestão Pública**”, por meio do qual localizamos 2 (duas) pesquisas, ambas abordando a temática do presente trabalho.

Vale destacar que o resultado do nosso levantamento bibliográfico levou em consideração as pesquisas que se aproximaram do nosso objeto de estudo. Para tanto, realizamos, inicialmente, a leitura dos resumos de todas as pesquisas encontradas na BDTD, por meio dos descritores supracitados, para, assim, selecionarmos os estudos passíveis de aprofundamento, tendo em vista a contribuição destes para a presente dissertação.

As análises por nós realizadas levaram-nos a refletir sobre os pontos convergentes entre as pesquisas encontradas e o objeto de estudo desta

dissertação. Na categoria que envolve a NGP e a relação entre esta e a educação, os estudos se aproximam, pois discutem conceitos e elementos que caracterizam a NGP, bem como a consideram como a matriz hegemônica que direciona as políticas educacionais nos últimos tempos. Sendo assim, buscamos investigar como essa racionalidade vem orientando a gestão da educação. Esses estudos aproximam-se, ainda, no que concerne à incorporação dos princípios do gerencialismo, tendo em consideração a relação deste com a NGP. Nessa perspectiva, vale ressaltar que essas temáticas centrais são tratadas em nível macro da política educacional.

Em paralelo, notamos pontos semelhantes ao explorarmos as pesquisas voltadas à gestão municipal. Nesse sentido, percebemos a presença de discussões que tratam sobre a responsabilidade do município frente à organização dos sistemas de ensino, sendo o foco dessas discussões a gestão municipal, tendo em vista a ascensão da NGP e suas orientações para a gestão pública.

As pesquisas analisadas contribuíram para a ampliação do conhecimento do nosso objeto de estudo, bem como ajudaram a identificar questões até então não investigadas. Sendo assim, esta pesquisa justifica-se devido à necessidade de compreender como as “(re)organizações” do sistema educacional vêm se desenrolando, em face das orientações para a gestão da educação nas últimas décadas, a fim de entender como os municípios estão desenvolvendo as suas práticas de gestão.

Com o intuito de responder às inquietações supracitadas, esta pesquisa tem como **objetivo geral**: compreender como a racionalidade da NGP vem sendo incorporada na gestão da educação no município de Jaboatão dos Guararapes-PE. E como **objetivos específicos**: 1) investigar práticas vinculadas à NGP em Jaboatão dos Guararapes-PE; e 2) classificar quais elementos da NGP estão presentes na gestão da educação e como estes se materializam.

Para tanto, este estudo tem uma metodologia de caráter qualitativo, cujo propósito não foi quantificar os dados, mas, sim, nos aproximar da realidade do município escolhido como campo da nossa pesquisa. Para isso, realizamos análises de documentos que pudessem apresentar indícios de elementos que caracterizam a presença ou não da NGP na gestão da educação. Também aplicamos questionários com os sujeitos que ocupam cargos na Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes-PE, na gestão escolar e no Sindicato dos Trabalhadores

de Educação de Jabotão dos Guararapes (SINPROJA). Para o tratamento dos dados, recorreremos à técnica de Análise de Conteúdo.

A fim de discutir as questões inerentes ao objeto desta pesquisa, além da introdução, das considerações finais, das referências e dos apêndices, esta dissertação estrutura-se da seguinte forma: na segunda seção, realizamos uma análise histórica da NGP, explorando o desenvolvimento e a influência desta na gestão dos serviços públicos. Na primeira subseção, concentramos a discussão na evolução da gestão educacional, traçando seu percurso desde os primeiros modelos de administração até os enfoques contemporâneos. A ideia foi mostrar como os diferentes contextos sociais, políticos e econômicos moldaram a gestão educacional. Em seguida, na segunda subseção, conceituamos e caracterizamos a NGP, apresentando os princípios fundamentais desta, como também a ênfase na adoção de práticas de gestão do setor privado e a busca por resultados mensuráveis. Abordamos a NGP em termos de suas principais características.

Na terceira seção, focamos os elementos da NGP presentes na gestão educacional, por meio da análise de como os princípios da NGP são integrados no sistema de avaliação brasileiro, abordando os métodos e ferramentas utilizados para medir e responsabilizar com a justificativa de melhorar a qualidade da educação. Tecemos, em seguida, uma exposição histórica, apontando as mudanças e a evolução, ao longo dos anos, do Sistema de Avaliação brasileiro. Depois, apresentamos as dimensões da *accountability*, da avaliação, da responsabilização e da prestação de contas, que estão imersas nas políticas educacionais e que, da forma como vêm sendo utilizadas, se inserem no contexto da NGP.

Na quarta seção, expomos as ferramentas e os procedimentos metodológicos utilizados na coleta e análise dos dados. Além disso, explicamos como ocorreu a seleção do nosso campo de pesquisa e contextualizamos o campo selecionado.

Na quinta seção, realizamos a análise dos dados. Esta seção está dividida de acordo com a categorização dos elementos presentes nos questionários, os quais versam sobre as concepções e definições da gestão dos sujeitos, as características da gestão educacional de Jabotão dos Guararapes e os elementos da NGP aplicados neste município, respectivamente.

2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA: TECENDO UMA ANÁLISE HISTÓRICA

As discussões sobre a NGP vêm à tona em um contexto de reforma que concretizou a política neoliberal, na qual mudanças significativas fizeram-se presentes em diferentes países, incluindo o Brasil, trazendo consigo novos modelos de gestão, os quais, em grande parte, priorizam o gerencialismo. Como afirmam Silva e Carvalho (2014, p. 213):

Nos anos de 1990, concomitante com as reformas sociais e educacionais implementadas nesse período, se delineou a chamada Reforma do Estado, o que implicou profundas mudanças no papel e nas formas de atuação do Estado frente à sociedade e deixou suas marcas até os dias atuais. O processo de Reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, se desenvolveu no contexto da concretização da política neoliberal em diferentes países da América Latina.

Para melhor compreender o movimento que vem influenciando as mudanças na gestão dos serviços públicos e, portanto, na gestão da educação, é importante fazer referência aos contextos mais gerais que têm provocado essas mudanças. Nesse sentido, as raízes desse movimento são encontradas nos anos 1970, quando as mudanças nos processos produtivos das economias capitalistas foram se manifestando, devido ao desenvolvimento do chamado modo de acumulação flexível, o qual substituiu o modelo taylorista-fordista, predominante desde o final da Segunda Guerra Mundial, nos anos 1940 (Havey, 1992).

O taylorismo-fordismo pautava-se em um sistema de fabricação em massa, com um estilo de organização industrial, no qual os trabalhadores eram “especialistas” em uma única função, seguindo um tipo de racionalização da produção baseada na mecanização, de acordo com o estudo de tempos e movimentos utilizados pelos trabalhadores na realização de suas tarefas. O fordismo apresenta, em sua estrutura, elementos do método de produção que o antecedeu, o chamado taylorismo, não sendo, contudo, um modelo oposto a este, mas, sim, um desdobramento. Ao modo de organização da produção de orientações tayloristas somou-se a adoção dos postulados defendidos por Henry Ford e adotados nas suas fábricas. Ford defendia que trabalhadores bem pagos e com certa proteção social produziam bem melhor, o que levou-o a aumentar significativamente os salários em

suas fábricas. Segundo Harvey (1992), o que diferenciava os modelos em questão e o surgimento da junção destes era a adoção da visão de Ford e, portanto,

[...] seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista (Harvey, 1992, p. 121).

Como modelo de produção, segundo Pasqualini (2004), o fordismo começou a ser aplicado como modelo produtivo de fábrica, voltado à montagem de automóveis. Ao expandir o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos, posteriormente, ele foi adotado por outros países. O processo de produção fordista conta com três princípios base, são eles: “produtividade, a intensificação e economicidade, ou seja, os dois primeiros referindo-se ao tempo e o terceiro ao material” (Pasqualini, 2004, p. 16). Outro aspecto diz respeito ao aumento do salário, que passou a ser regulado de acordo com o aumento da produtividade, apresentando, assim, uma relação proporcional entre esta e o consumo. Vale destacar que as mudanças ocasionadas pelo fordismo tornaram-se ainda mais fortes no período pós-guerra (1945), onde estavam envolvidos ganhos voltados a questões de direitos trabalhistas e fortalecimento sindical, dando origem ao chamado Estado de bem-estar social.

É importante considerar que a implementação do taylorismo-fordismo provocou mudanças na doutrina liberal, que, desde o século XVIII, vinha justificando a ordem capitalista. Com base em pensadores como Thomas Hobbes, John Locke, entre outros, os princípios do liberalismo foram impondo-se tanto no mundo da produção quanto na organização das sociedades capitalistas em seu conjunto. Esses pensadores, a partir de análises do comportamento humano, defendiam o utilitarismo, enxergando “o homem como um agente autônomo, calculista e racional, que realiza trocas maximizando os seus interesses egoístas” (Paula, 2005, p. 29). Nessa concepção, ao Estado é atribuído o papel de guardião da ordem, na garantia da propriedade e do livre mercado, com base nos princípios do *laissez-faire*, que dizem respeito à mínima intervenção do Estado: “Estado mínimo para manter a lei, a ordem e a segurança” (Paula, 2005, p.32). Esse posicionamento político-ideológico consistiu em uma barreira enfrentada para a adoção do taylorismo-fordismo mais

adiante. A concepção liberal, após a crise dos anos 1970, voltou a ocupar o centro da cena, tendo como modelo que vai predominar na regulação das relações sociais o neoliberalismo, doutrina que orientará as reformas do Estado, preconizando a regulação pelo mercado e o Estado mínimo, e fornecerá o espaço propício para o gerencialismo e, logo, para a NGP.

É importante lembrar que o papel desempenhado pelo Estado, no período do taylorismo-fordismo, contemplava tanto a intervenção na economia quanto a regulação dos contratos de trabalho, além do provimento dos direitos sociais aos trabalhadores. Nesse contexto, incluíam-se o pleno emprego e a proteção social como uma forma de pacto entre o capital e o trabalho. Tal modelo de atuação do Estado ficou conhecido como *Welfare State* ou Estado de bem-estar social, resultando também da luta dos trabalhadores pelos seus direitos, e teve vigência nos chamados países de capitalismo avançado (Azevedo, 2004).

Tendo perdurado até os anos 1970, sendo o pós-guerra (1945) o ápice da sua consolidação, o taylorismo-fordismo começou a apresentar, por volta do final dos anos 1960, sinais de problemas, que foram estendendo-se até meados de 1970, quando uma nova crise assolou as economias, pondo em questão o modelo de acumulação fordista. Conforme Harvey (1992), considerava-se que a magnitude da intervenção do Estado era uma das causas da crise e, em termos da economia,

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistema de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho especialmente no chamado setor 'monopolista' (Harvey, 1992, p. 135).

É nesse contexto que vão firmando-se as reformas administrativas do Estado, defendidas como um modo de superação dos entraves burocráticos e da rigidez da legislação trabalhista, vistos como impedimento para a superação da crise econômica e social. Para Harvey (1992, p. 140):

As décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências

podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta.

Para tanto, em contraponto ao modelo fordista e a fim de superar o seu esgotamento, desenvolveu-se um novo modelo: o modelo de *acumulação flexível*, advindo do modelo de produção toyotista. Esse modelo de produção, também chamado de toyotismo, carrega princípios distintos dos que vinham orientando as relações sociais. O toyotismo trouxe mudanças não só no modo da produção e acumulação do capital, mas também na sociedade como um todo. Nas palavras de Abrucio (1997, p. 6-7):

O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões (econômica, social e administrativa), todas interligadas. A primeira dimensão era a keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, por exemplo. O Welfare State correspondia à dimensão social do modelo. Adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado de bem-estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. Grosso modo, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social – tarefa esta nem sempre bem sucedida – foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. É neste último ponto – a passagem do modelo weberiano para o gerencial.

As mudanças que ocorreram para viabilizar o novo modelo de produção e acumulação do capital –o modelo de acumulação flexível – foram apoiadas por uma nova filosofia de ação: a neoliberal, mencionada anteriormente.

A partir dos governos de Margareth Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1980), os discursos keynesianos “caíram por terra”, sendo intensificadas as ideias contrárias ao *Welfare State*. A visão do livre-mercado, um dos discursos pregados

pelo neoliberalismo, propagou-se, com maior amplitude, como doutrina para os novos padrões de comportamento. Assim sendo, a máxima “menos Estado e mais mercado” passou a orientar as práticas sociais.

Transformações se desenrolaram durante a década de 1980, entrelaçando-se à ‘nova cultura gerencial’ que passou a dominar os Estados Unidos e a Europa. Emergiram então as esperadas soluções pós-fordistas para o mundo do trabalho, que desencadearam o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas, a formatação de contratos flexíveis e part-time de trabalho (Paula, 2005, p. 43).

Nesse contexto, pautadas no neoliberalismo, tiveram início as discussões voltadas à base estruturante da NGP, com o fortalecimento das ideias neoconservadoras, como discorrem Azevedo e Farias (2018, p. 499):

Desde os anos 1970, a conservadora regulação neoliberal, supressora de direitos das classes trabalhadoras, que preconiza menos Estado e mais mercado, se disseminava pelo mundo capitalista como uma terapia para a superação de mais uma das suas crises cíclicas. A Inglaterra inaugura o modelo com o governo de Margareth Thatcher, dentre outras coisas, com cortes na proteção social, o mesmo ocorrendo mais tarde com o governo de Ronald Reagan nos EUA.

No Brasil, o desenvolvimento do capitalismo ocorreu de forma tardia, se comparado com os países de capitalismo central. No caso do nosso país, esse processo teve início nos anos 1930, com a industrialização nos grandes centros urbanos. Destacamos o fato de que, no caso brasileiro, o modelo de acumulação fordista não aconteceu como nos países desenvolvidos. Afirma Pasqualini (2004, p. 33) que:

Em linhas gerais pode-se observar que a industrialização brasileira se realizou orientada pelo paradigma tecnológico-industrial norte americano, mas que não houve a articulação de seus mercados e a sua institucionalidade sócio-política segundo o modo de regulação fordista.

Essa diferença existe porque o processo de industrialização do Brasil, apesar de tomar como referência o fordismo de países centrais, “se caracterizou como

sendo excludente e concentrador de renda, com ausência de políticas estatais que propiciassem o bem-estar social” (Pasquini, 2004, p. 32).

No cenário brasileiro, as ideias neoliberais começaram a ganhar forças, a partir de 1990, no governo de Fernando Collor de Mello e, desde então, vêm sendo executadas em diferentes governos, tendo uma forte presença no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Como analisam Azevedo e Farias (2018, p. 498):

Essa ordem, guardando as especificidades da realidade brasileira, se fez representar pelo governo Collor, se afirmou durante os governos Fernando Henrique Cardoso, inclusive na educação e sua gestão, e tinha sofrido algum arrefecimento pela resistência de forças democráticas nos governos de Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff. Mas voltou de modo aguerrido neste período do governo Temer, com a retirada de direitos sociais, e que terá continuidade no programa do presidente eleito, tal como vem sendo amplamente anunciado.

A NGP chegou à sociedade brasileira “como um esquema de reformas setoriais que buscava reorganizar a administração nas organizações burocráticas, na pretensão de introduzir a lógica da organização privada na administração estatal” (Guimarães; Borde; Bernado, 2020, p. 1). No entanto, a partir de 1995, após Fernando Henrique Cardoso tomar posse como presidente e por meio da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), emergiu, no Brasil, a então reforma gerencial, trazendo consigo elementos da NGP.

A reforma gerencial foi idealizada por Bresser-Pereira, que, assim como em outros países, teve como inspiração a reforma britânica. Inicialmente, a reforma seguiu o caminho do Estado mínimo, com a proposta de diminuição do seu tamanho, abrangendo medidas voltadas à restrição das atividades estatais e à “modernização” de suas instituições, em busca da eficácia e eficiência (Paula, 2005). Daí houve a intensificação do processo de reestruturação do Estado, com ênfase na implementação de políticas neoliberais.

Em 1998, sucedeu a aprovação da reforma do Estado brasileiro, que, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado, reestruturou a máquina governamental, promovendo a denominada reforma gerencial (Paula, 2005). Nesse sentido, acreditava-se que “a reforma gerencial assegura os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar

condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade” (Clad, 1999, p. 129).

A reforma, ao reconfigurar a função da máquina estatal, previa a substituição da gestão burocrática, a qual apresentava como característica a administração centralizada, pautada em normas e controles, pela gestão gerencial. A gestão passa a basear-se em resultados e “toma por base uma determinada concepção de democracia, de Estado e de sociedade, considerando a existência de conflitos, a cooperação, a incerteza e o papel dos cidadãos, como cidadãos clientes, na defesa de seus interesses” (Azevedo, 2002, p. 58).

Em síntese, guiada pelos pressupostos do neoliberalismo, a NGP toma a gestão das empresas privadas como molde que deve inspirar a organização e gestão das instituições públicas, tendo como resultado o modelo de gestão gerencial. Em suma,

o que era político passou a ser técnico; o que era universal passou a ser focal/prioritário; o que era garantia de um direito passou a ser eficiência de um serviço; o que era cidadão passou a ser cliente; o que era estatal passou a ser privado ou, ao menos, público-privado (Perea; Ramos, 2021, p. 234).

O movimento de reformas tomou conta dos diferentes países, justificando-se por meio da superação da crise do Estado do bem-estar social, apoiando-se no neoliberalismo e estando interligado, também, ao discurso da globalização (Guimarães; Borde; Bernado, 2020). É levando em consideração o modelo de gestão gerencial que as políticas públicas para os diferentes setores vão adotar os elementos da NGP.

Frente às reformas que impulsionaram as mudanças, o Estado, em sua expressão como administração pública, começa a deixar de ofertar diretamente os serviços que, historicamente, eram sua responsabilidade, passando a encarregar-se de um novo tipo de controle e avaliação, que expressará a forma que a regulação assume. No lugar das práticas intervencionistas, quando cabia-lhe a execução de serviços voltados ao atendimento dos direitos sociais, dentre os quais a educação, o Estado passa, então, a ter o papel de avaliar e regular as demandas da administração pública, a partir do controle dos produtos, deixando fragilizado o seu papel de ente executor.

De acordo com Oliveira (2015, p. 631), os princípios da NGP são:

Dissociação das funções de execução das de controle; Fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; Concorrência de atores públicos com o setor privado; Terceirização dos serviços; Reforço das responsabilidades e de autonomia dos níveis de execução da ação pública; Gestão por resultados e a contratação fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; Normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experiências exemplares.

Por ter sido adotada em distintas localidades e levando em consideração as particularidades de cada contexto, não podemos afirmar que a NGP é um modelo pronto a ser seguido. Por outro lado, há definições que apresentam elementos que estruturam e caracterizam a NGP, tomando-a como:

Uma perspectiva de organização e funcionamento do Estado que tem, como pilares, a atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada; criação de ambientes competitivos dentro das instituições públicas; objetivos claros de produtividade e subordinação do controle social (Silva; Carvalho, 2014, p. 219).

2.1 GESTÃO EDUCACIONAL: DESCRREVENDO CONTEXTOS

A gestão educacional tem passado por transformações contínuas, devido às influências da NGP. Conforme discutido, essa abordagem, que surgiu no contexto das reformas do setor público, nas últimas décadas, introduziu novos paradigmas de eficiência, responsabilidade e participação na administração dos serviços públicos, dentre os quais a educação. Essas mudanças não são apenas teóricas, mas também práticas e impactam diretamente a gestão do sistema educacional, bem como das escolas. Nesta seção, procuramos explorar os modelos de gestão educacional que foram desenvolvidos em diferentes contextos.

Na tentativa de explorar o processo de construção da administração educacional, Sander (1995) realizou uma análise que abrange importantes matrizes teóricas, as quais estão presentes na administração latino-americana, incluindo o caso do Brasil. Na sua análise, Sander (1995) desenvolveu o seu pensamento a partir de enfoques administrativos, os quais correspondem a determinadas fases

históricas. Vale ressaltar que, mesmo tratando cada panorama de forma separada, o autor considera que “todas estão presentes na administração da educação brasileira sobrepondo-se, ora uma, ora outra orientação, não existindo assim em sua forma pura” (Arruda, 2017, p. 30-31).

Os cinco enfoques apresentados por Sander (1995) são: enfoque *jurídico*, enfoque *tecnocrático*, enfoque *comportamental*, enfoque *desenvolvimentista* e enfoque *sociológico*. O esquema de análise desenvolvido pelo autor “sugere que o conhecimento na administração pública e na gestão da educação latino-americana é resultado de um processo de construção, desconstrução e reconstrução permanente ao longo da história” (Sander, 1995, p. 6).

De acordo com Sander (1995), a administração educacional, no Brasil, desde os tempos coloniais até os anos 30, seguiu predominantemente um *enfoque jurídico*, inspirada nas normas e tradições do direito administrativo romano. Essa influência refletiu-se na importação dos princípios de administração dos países europeus, especialmente Espanha, Portugal e França, devido à intensa influência cultural, política e administrativa dessas nações. Entretanto, é importante destacar que essa abordagem também foi moldada por influências do cristianismo católico, das ideias do positivismo lógico e das orientações pedagógicas das igrejas protestantes dos Estados Unidos da América. Nas palavras do autor:

A evolução da administração pública e a gestão da educação na América Latina durante o período colonial se apoia, predominantemente, na tradição jurídica enraizada no direito administrativo romano com seu caráter normativo e seu pensamento dedutivo. O cristianismo reitera a força normativa e a lógica dedutiva do enfoque jurídico. A partir do século passado, a filosofia positivista também exerce profunda influência na educação e deixa sua marca através da introdução do método científico empírico, do enciclopedismo curricular e dos modelos normativos de gestão da educação. Nesse sentido, as publicações pedagógicas do período colonial refletem a influência simultânea da filosofia escolástica, do racionalismo positivista e do formalismo legal na organização e administração da educação latino-americana (Sander, 1995, p. 11).

O segundo enfoque, apresentado por Sander (1995), diz respeito ao enfoque *tecnocrático*. Nas primeiras décadas do século XX, observa-se uma significativa influência no setor público e na educação, que marca o início de diversos movimentos reformistas na administração estatal e na gestão educacional. Alinhada aos avanços teóricos e práticos da gestão empresarial, ocorreu, na administração

pública, a ascensão da tecnocracia como modelo organizacional predominante, favorecendo a liderança de profissionais técnicos em busca de soluções racionais para desafios organizacionais e administrativos. A eficiência e a racionalidade operacional tornaram-se o foco central dos reformadores, relegando frequentemente as considerações políticas, humanas e éticas a um plano secundário. O enfoque tecnocrático adotou características de um modelo de máquina, voltado à economia, produtividade e eficiência.

Resumindo, a administração da educação do período tecnocrático se inspirou, fundamentalmente, como ocorreu com a administração pública da época, nos princípios da escola clássica de administração com seus movimentos científico, burocrático e geral. Entretanto, cabe assinalar que na produção acadêmica da fase reformista existiam construções teóricas – como as de Anísio Teixeira e Lourenço Filho – que, superando as formulações então vigentes na Europa e na América do Norte, se preocuparam com a defesa da identidade cultural e a promoção dos valores característicos da sociedade latino-americana. Por outro lado, muitas vezes, os modelos importados de ultramar somente se cumprem parcialmente, o que se deve precisamente a sua falta de adequação à realidade cultural e política dos países da América Latina, e a sua reduzida atenção à dimensão humana da administração. Ou seja, a falta de atenção à dimensão humana da administração em termos de identidade e experiência subjetiva e intersubjetiva e a insuficiente relação com a idiosincrasia e as possibilidades concretas da América Latina chamam a atenção às limitações da construção tecnocrática de administração pública e de gestão da educação (Sander, 1995, 14-15).

Já o enfoque comportamental surge devido à necessidade de resgatar a dimensão humana. Sander (1995) diz que, a partir dos anos 40, ocorre, na América Latina, uma crescente reação internacional contra os princípios e práticas tradicionais da escola clássica de administração, que haviam influenciado o enfoque tecnocrático na organização e gestão do ensino. Essa reação enfatiza o resgate da dimensão humana da administração, ganhando destaque tanto nas fábricas quanto nas organizações governamentais, escolas e universidades. “Surge assim o enfoque comportamental na administração pública e empresarial e na gestão da educação” (Sander, 1995, p. 15). O autor destaca que “a interação entre a dimensão humana e a dimensão institucional da administração tem presença marcante na educação” (Sander, 1995, p. 16).

“Na fase de reconstrução econômica do pós-guerra, o movimento dominante de gestão é o da administração para o desenvolvimento” (Sander, 1995, p. 19), abordagem denominada pelo autor supracitado de enfoque *desenvolvimentista*. Nesse momento, a administração foca a coordenação de programas de desenvolvimento e a análise dos métodos empregados pelos governos para executar políticas e planos destinados a alcançar seus objetivos econômicos e sociais. No contexto da administração educacional, o enfoque desenvolvimentista alinha-se ao paradigma econômico.

O enfoque desenvolvimentista, por sua vez, se insere no poderoso movimento internacional da economia da educação e suas áreas correlatas, como a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, a teoria do capital humano, o investimento no ser humano e suas taxas de retorno individual e social (Sander, 1995, p. 21).

“No campo educacional, predomina nesse momento a concepção de que a educação era o fator principal para o desenvolvimento econômico” (Arruda, 2017, p. 33). Adota-se o modelo de planejamento operacional, no qual a ênfase recai sobre a eficiência, valorizando técnicas e instrumentos que visam à formação de indivíduos eficazes e produtivos. “Materializa-se, assim, uma prática de administração da educação como mecanismo de racionalidade instrumental” (Arruda, 2017, p. 33). Essa abordagem administrativa continuou prevalecendo, na realidade brasileira, até os anos 70, momento em que percebeu-se que a forma como a educação organizava-se não estava gerando os crescimentos necessários para o país, em termos econômicos.

Passamos agora para a última abordagem, chamada por Sander (1995) de enfoque *sociológico*. Esse enfoque evidencia a necessidade de discutir uma administração educacional que deve integrar não apenas os conhecimentos pedagógicos, mas também compreender e lidar com a complexidade inerente ao sistema educacional. O enfoque sociológico

Teve sua origem a partir das contribuições das ciências sociais aplicadas, bem como das preocupações dos autores latino-americanos em conceber uma administração da educação que refletisse de forma real os valores econômicos, políticos e culturais do contexto no qual se dá a administração (Arruda, 2017, p. 33).

A partir de então, ao longo dos anos 60 e 70, observou-se a movimentação de educadores, que organizaram-se para criar diferentes órgãos e associações dedicados ao estudo do campo da administração educacional. “Neste contexto, destaca-se o pioneirismo e protagonismo da Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação (ANPAE) do Brasil, fundada em 1961, em São Paulo” (Sander, 1995, p. 26). Cabe ressaltar que a Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação (ANPAE) desempenha um papel importantíssimo no campo educacional até os dias atuais, contribuindo para o avanço e a disseminação do pensamento administrativo no contexto da educação no Brasil. Outro marco que podemos destacar é a criação de cursos de pós-graduação em Educação, em especial, aqueles voltados à área do planejamento e da gestão da educação. Todos os reforços tidos nacionalmente foram apoiados por diferentes órgãos, a exemplo da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

O esforço analítico desenvolvido nos programas de pós-graduação em Educação e em outras atividades acadêmicas das universidades latino-americanas, realizado em parceria com os organismos de cooperação internacional, tem desempenhado um papel decisivo para mudar o tradicional caráter normativo, que caracterizou historicamente a educação latino-americana, por um enfoque mais sociológico (Sander, 1995, p. 27).

A evolução alcançada por meio do enfoque sociológico continua a moldar positivamente o panorama educacional, promovendo uma abordagem mais integrada e contextualizada para enfrentar os novos desafios que voltam a fazer parte da sociedade brasileira.

Passamos agora à análise da crise política e econômica, que teve início nos anos 80, implicando ao sistema educacional a necessidade de ações de cunho democrático. Durante esse período, as lutas dos trabalhadores em educação foram centradas na reformulação da gestão e da organização escolar, uma vez que eles estavam em defesa de uma escola pública, democrática e de qualidade, enfatizando o envolvimento dos agentes educativos nas decisões.

A perspectiva de gestão democrática foi alcançada, inicialmente, por meio da Constituição Federal Brasileira de 1988, que, no **Art. 206**, diz: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino

público, na forma da lei” (Brasil, 1988). Em seguida, essa perspectiva foi reforçada com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, que, no **Art. 3º**, define que: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1996). Salientamos que “a gestão democrática é uma ameaça à perpetuação de práticas conservadoras e autoritárias e aponta para outro tipo de sociedade: reflexiva, democrática e de pessoas em construção de sua humanidade na convivência dos diferentes” (Arruda, 2017, p. 36).

No entanto, as mudanças não pararam por aí. Nos anos 90, como visto na primeira seção deste estudo, com o governo de FHC, temos uma nova mudança nos princípios que regem a administração da coisa pública: de um modelo de gestão democrática, passamos a contar com um modelo de gestão pautado na administração pública gerencial.

Realizando uma breve recapitulação de dois modelos de administração pública: no que tange ao fato de as teorias da administração serem dinâmicas e se modificarem de acordo com as mudanças ocorridas no contexto socioeconômico da sociedade, Arruda (2017) explica que, mesmo com essa natureza adaptativa, as teorias carregam traços e características de suas predecessoras. Sobre o modelo de administração burocrática, proposto por Max Weber:

Lançou mão das ideias rígidas e centralizadoras da Teoria Clássica, bem como do discurso integrador da Escola das Relações Humanas. Mas foi baseado nas características da Teoria Clássica, inseridas no aparato burocrático, que Max Weber elaborou seu tipo ideal, configurado pelo formalismo, a impessoalidade e a hierarquia (Arruda, 2017, p. 26).

Dessa forma, a teoria da burocracia surgiu na administração devido à necessidade de uma abordagem administrativa mais abrangente, que evitasse tanto o mecanismo da Teoria Clássica quanto a simplicidade da Escola de Relações Humanas. As escolas que representam as teorias supracitadas não desenvolveram contribuições específicas voltadas à organização escolar. Na realidade, “a administração escolar se restringiu aos aspectos puramente administrativos, burocráticos e instrumentais, distanciando-se das discussões que envolvem a prática pedagógica” (Arruda, 2017, p. 29).

Além disso, “a administração burocrática procurou conceber um modelo teórico da organização sob um ponto de vista estruturalista, que, apoiado na racionalidade do comportamento humano, busca alcançar a máxima eficiência em prol da organização” (Arruda, 2017, p. 26), deixando claro que o modelo não se limita a um tipo de instituição.

Para Pereira (2006), que foi Ministro da Administração Federal e o responsável pela Reforma do Estado,

burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional (Pereira, 2006, p. 26).

O ex-ministro considera a administração pública burocrática como um grande progresso, até o momento em que o Estado amplia o seu papel social e econômico, no século XX. Os defensores do novo modelo de administração pública apegam-se à insuficiência do modelo burocrático para realizar a Reforma do Estado.

Temos, então, a partir dos anos 90, a disputa entre dois modelos de gestão pública: de um lado, um modelo mais aberto e direcionado às necessidades e à participação da sociedade, que se expressa por meio de mecanismos democráticos de participação – a gestão democrática —; e do outro, um modelo “que aponta para o uso de práticas de gestão do setor privado em todos os campos, inclusive no âmbito das políticas sociais” (Arruda, 2017, p. 37) – a NGP.

Partimos do entendimento de que a gestão da educação refere-se ao processo político-administrativo específico e historicamente contextualizado que organiza, orienta e viabiliza a prática social da educação. A gestão converte metas e objetivos educacionais em ações concretas, dando efetividade às diretrizes estabelecidas pelas políticas (Hora, 2010).

Diante dos contextos históricos da administração, especialmente da administração da educação, sentiu-se a necessidade de reconstruir a sua roupagem, de modo que a

Administração da educação tomará a responsabilidade de reconstruir seu estatuto teórico/prático, assegurando a viabilidade e a exequibilidade de uma formação de melhor qualidade para todos e o cumprimento de sua função social e seu papel político institucional,

pois, através da gestão, a escola colocará em prática, concretizará diretrizes emanadas das políticas que estabelecem parâmetros de ação e, de forma dominante, determinam o tipo de mulher e de homem a serem formados (Hora, 2010, p. 573).

Ao longo do que foi discutido até aqui, principalmente sobre a democratização da educação, é possível perceber que existe uma relação entre os termos *administração* e *gestão*. Isso se dá devido ao fato de o termo *gestão* passar a ser utilizado, tendo em vista o caráter tecnicista presente no termo *administração* da educação. Há autores que tratam sobre a distinção entre os termos supracitados levando em consideração que a organização educacional distingue-se a depender de:

Finalidade; estrutura pedagógica; relações internas e externas que advém dessa estrutura; e sua produção, que se distingue da produção em série, trabalhando as 'alteridades' (tanto da organização educacional quanto dela em relação às demais organizações), na construção da equidade social (Bordignon; Gracindo, 2011, p. 153-154).

Diante disso, para Hora (2010, p. 575):

[...] estabelecer a diferença entre administração e gestão educacional faz sentido pela compreensão de que a organização escolar apresenta uma especificidade marcada por resistências e contradições, representando a um só tempo espaço de democratização e de educação individual e de transmissão de valores e da consciência social, cuja função política e social é a formação do cidadão.

Levando em consideração a discussão acerca dos termos em questão, frisamos que, mesmo com a mudança para o estado gerencial, após a reforma do Estado, o termo *gestão* continua sendo utilizado, tendo em vista que a administração é correspondente à perspectiva burocrática da gestão e que os dois termos podem assumir uma conotação democrática ou centralizada.

Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; outras vezes seu uso denota apenas a intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de 'gerência', numa conotação neotecnicista dessa prática e, em muitos momentos, gestão aparece como a 'nova' alternativa para o processo político-administrativo (Bordignon; Gracindo, 2011, p. 147).

Alguns sistemas educacionais seguem uma abordagem centralizada e hierárquica, caracterizada por normas rigorosas e um controle administrativo forte. Em contrapartida, há modelos que adotam uma abordagem descentralizada, oferecendo maior autonomia e flexibilidade às escolas. Além disso, existem modelos que priorizam a participação da comunidade escolar na tomada de decisões e na definição de políticas educacionais, promovendo uma gestão mais democrática e inclusiva.

Atualmente, percebemos a existência de uma diversidade de abordagens adotadas pelas diferentes esferas governamentais. No entanto, como discutido, no Brasil, temos visto a forte presença da NGP como modelo a ser seguido. Como apontam Azevedo, Marques e Aguiar (2016, p. 57):

Segundo os princípios que regeram a reforma administrativa do Estado brasileiro, buscou-se com o gerencialismo, dentre outros aspectos, um envolvimento direto da comunidade com os processos das decisões escolares, defendendo-se, também, o princípio da participação, tal como na perspectiva da gestão democrática, porém, por meio de um processo restrito e controlado. Em tal direção, foram implementados sistemas de avaliação estandardizados que, dentre outros problemas, não levam em conta o caráter processual do ensino e das aprendizagens, privilegiando a qualidade a partir do chamado 'produto final'. Programas e projetos adotaram critérios de distribuição de recursos e de benefícios baseados em índices de produtividade medidos pelo fracasso ou sucesso dos alunos, introduzindo no universo escolar princípios da competitividade entre os seus atores, de modo análogo ao que ocorre nas empresas e no mercado. Em síntese, desconhecendo o conjunto de variáveis intra e extraescolares que interferem nos processos de ensino e aprendizagem, as políticas orientadas pelo gerencialismo atribuem os resultados do processo de escolarização a problemas decorrentes, sobretudo, da gestão dos sistemas e das escolas.

No entanto, a forma como o gerencialismo apropria-se de elementos presentes na perspectiva de uma gestão democrática é preocupante, tendo em vista a possibilidade existente da perda do sentido real dos conceitos. Apesar de a NGP ter incorporado determinados elementos, como participação e descentralização, por exemplo, a essência dos conceitos distancia-se do que vem sendo posto em prática. Oliveira (2011) tece considerações sobre essa questão:

É importante observar o uso que se faz de alguns conceitos que são empregados nos processos de reforma, tanto administrativa quanto educacional, apresentando em alguns casos um grande descompasso entre o significado original e o que passam a assumir no contexto em que se inserem. Termos como qualidade, equidade, eficiência, produtividade, efetividade e descentralização, entre outros, são empregados de forma indiscriminada nas atuais políticas públicas para a educação, chegando muitos deles a perder o seu real significado. Além disso, o uso desses conceitos revelam contradições impressas nas orientações gerais das reformas em curso (Oliveira, 2011, p. 104).

A redefinição dos termos, na perspectiva gerencial da gestão educacional, ocorre em resposta à direção que as políticas educacionais tomam, uma vez que, conforme essas políticas são direcionadas para uma abordagem gerencial, há uma reinterpretação dos conceitos e práticas. Aqui referimo-nos ao modelo de gestão com maior ênfase em métricas de desempenho, eficiência administrativa e resultados quantificáveis.

Na prática, a gestão gerencial ressignifica o sentido dos termos a partir de uma proposta que visa à responsabilização da escola pública e, conseqüentemente, dos indivíduos que lá estão: estudantes, professores e gestores, pelos resultados aferidos à escola (Arruda, 2017, p. 39-40).

Sendo assim, a seguir, realizaremos uma discussão conceitual acerca da NGP, trazendo a perspectiva de diversos autores. Além disso, buscamos apresentar como o modelo de gestão gerencial se faz presente no campo educacional, compreendendo os elementos inseridos nas políticas públicas educacionais.

2.2 CONCEITUANDO E CARACTERIZANDO A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Ao refletirmos sobre a definição do conceito da NGP, é importante destacar que, apesar das características que a fundamentam, a disseminação global da NGP possibilitou a identificação de elementos diversos que a compõem, os quais variam de acordo com as particularidades de cada contexto social. São particularidades de cada região, tendo em vista os contextos políticos, econômicos, sociais e culturais. Conforme Dasso Júnior (2014), a NGP não pode ser limitada a um modelo unitário de gestão, devido às experiências vivenciadas pelos diferentes países do mundo. Logo, ele afirma que “as diversas variantes surgidas em diferentes países, com

histórias e culturas absolutamente distintas fazem com que as práticas sejam distintas” (Dasso Júnior, 2014, p. 13). Ainda assim, é possível apresentar algumas contribuições, no que tange à conceituação/caracterização da NGP. Segundo Dasso Júnior (2014, p. 13):

A NGP designa um conjunto de argumentos e filosofias administrativas, propostas como novo paradigma de Administração Pública. Especialmente, como filosofia administrativa de um padrão de desenho organizacional da Administração Pública, a NGP conseguiu atingir o status de um corpo doutrinário que goza de uma ampla aceitação.

Para Marques, Mendes e Maranhão (2019, p. 352), a NGP “pode ser definida como um programa de reforma do setor público com base em instrumentos da gestão empresarial, que visa melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos nas burocracias modernas”.

Observando os conceitos supracitados, notamos a relação existente entre a NGP e o setor privado, visto que o modelo gerencial implementado no setor público apoia-se nos paradigmas que regem a “engrenagem” empresarial. As reformas e a implementação da NGP implicam atentar para uma série de características, que foram elaboradas com a contribuição do Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD) (1998), dentre as quais encontram-se: a necessidade de transparência e responsabilidade na gestão pública, buscando uma administração ética e responsável perante a sociedade; a descentralização para aproximar a tomada de decisão e os serviços públicos das comunidades locais, visando uma resposta mais ágil às necessidades regionais; uma organização enxuta e focada nas atividades essenciais do Estado, evitando a burocracia excessiva e promovendo uma gestão eficiente dos recursos públicos; a avaliação dos resultados da administração, priorizando a eficácia e a eficiência na entrega de serviços e políticas governamentais, com mecanismos de monitoramento inovadores e orientados para resultados; a criação de agências especializadas para uma gestão mais eficiente e flexível em áreas específicas, com foco no cidadão cliente; e, por fim, uma mudança no papel da burocracia para torná-la mais receptiva à participação cidadã e comprometida com a democratização do poder público. Essas diretrizes objetivam promover uma administração pública mais transparente, eficiente e orientada para as necessidades da sociedade.

Tendo em vista as contribuições do CLAD, mediante as realidades encontradas, no que tange à estruturação da NGP, destacam-se alguns fundamentos que a caracterizam, sendo eles: seguir a lógica do privado; políticas públicas voltadas ao mercado; “os serviços públicos devem abandonar as fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial”(); o cidadão passa a ser tratado como cliente; e “a gestão deve ser apartada da política” (Dasso Júnior, 2014, p. 15-16).

Em contraponto à lógica apresentada pela NGP, vale ressaltar que “inspirar-se na gestão privada é um erro conceitual grave porque a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente” (Dasso Júnior 2014, p. 16). Para tanto, destacam-se alguns contrapontos que permitem visualizar aspectos que distanciam a gestão pública da gestão privada (Dasso Júnior, 2014), a saber:

- Em primeiro lugar, a gestão pública é marcada por seus atributos estatais, diferenciando-se do setor privado, cujo principal objetivo é o lucro. Enquanto a Administração Pública busca realizar interesses gerais da sociedade, o setor privado visa satisfazer interesses particulares e obter lucro incessantemente. Além disso, ao contrário do setor privado, a Administração Pública não tem a liberdade de escolher seus campos de atuação, sendo suas responsabilidades determinadas por leis e regulamentos.
- Outro aspecto distinto é que a Administração Pública possui certos privilégios e poderes coercitivos que não são comuns no setor privado, como o uso legítimo da força e o monopólio de certas atividades.
- O ambiente em que a Administração Pública opera é mais complexo do que o das organizações privadas, envolvendo uma variedade de interesses, regulamentações e expectativas públicas. Além disso, a Administração Pública está intrinsecamente ligada ao processo democrático, refletindo os interesses e valores da sociedade em suas decisões e ações.
- Na Administração Pública, a definição de objetivos é mais plural e envolve uma variedade de atores e interesses, enquanto no setor privado os objetivos são geralmente definidos pelo lucro.
- Devido à sua natureza pública, a Administração Pública está sujeita a um maior escrutínio e controle por parte da sociedade e de outras instituições, tornando sua visibilidade e *accountability* muito maiores do que as organizações privadas.

As características supracitadas permitem-nos perceber as responsabilidades singulares e inerentes à Administração Pública quando comparada ao setor privado. Ao delinear os atributos estatais que distinguem-na, fica evidente que o compromisso do serviço público envolve o bem-estar coletivo em contraposição à busca incessante pelo lucro no setor privado, apontando para uma missão essencialmente distinta.

No entanto, mesmo sendo um erro fazer da administração pública uma cópia da administração privada, o que encontramos são os diferentes setores articulando-se, cada vez mais, em direção às ações e políticas públicas pautadas na racionalidade da NGP. Essa realidade não se distancia dos sistemas educacionais. Segundo Paula (2005), as características apresentadas pela NGP, em resumo, são:

Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento da de execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios, privatização das estatais, terceirização dos serviços públicos, regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado, e uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (Paula, 2005, p.).

Como é possível perceber, indo de encontro ao que aponta Dasso Júnior (2014), a NGP tem como modelo a gestão das empresas privadas, que deve inspirar a organização e gestão das instituições públicas, a fim de impor o modelo de gestão gerencial. Conforme Paula (2005, p. 98):

O gerencialismo, que permeia o Estado gerencial, não tem como objetivo responder às necessidades, aos desejos e anseios da maioria dos cidadãos, mas possibilitar que os interesses das pessoas pertencentes às organizações, e intermediados pelas transações dos gerentes, sejam atendidos.

Assim como nos diferentes setores da máquina governamental, a gestão da educação passou por um processo de reestruturação, tendo em vista a necessidade de incorporar as características da NGP. Sendo assim, o sistema educacional passou a tomar novos princípios como pilares a serem seguidos, quais sejam: linguagem de mercado; gestão por eficiência; monitoramento de desempenho; gestão por resultados; e competitividade (Guimarães; Borde; Bernardo, 2020).

Logo, para atender às novas determinações, as políticas educacionais passaram a propagar o discurso de qualidade da educação, ligado à ideia de

eficácia e eficiência, prevendo práticas de avaliação e regulação (Oliveira, 2015). Ou seja, “políticas dirigidas à competição e a busca de eficiência” (Oliveira, 2015, p. 628).

Para tanto, associadas à NGP, diferentes práticas passaram a fazer parte do modo de regulação da educação. Afirma Duarte (2019, p. 19) que:

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.

Existe um leque de características, sistematizadas por Verger (2015), que permitem identificar elementos das políticas educacionais orientadas pelas diretrizes da NGP. Esses elementos são apresentados no quadro abaixo.

Figura 1 – Elementos da NGP que orientam a educação

PRINCÍPIOS NPG	POLÍTICAS EDUCACIONAIS
Gestão profissional dos serviços públicos	Profissionalização e empoderamento dos gestores escolares
Normas e medidas de desempenho mais explícitas	- Definição de indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre êxito educativo - Padrões curriculares comuns
Ênfase no controle dos resultados	Avaliação externa dos resultados e do rendimento escolar
Desagregar o setor público em pequenas unidades de gestão	Autonomia escolar, <i>school-based management</i>
Maior competição no setor público	- Subsídios públicos para as escolas privadas - Financiamento <i>per capita</i> - Publicação dos resultados obtidos pelas escolas em testes estandarizados
Adotar o estilo gerencial do setor privado	- Flexibilização de contratação e dispensa pela escola - Estilo gerencial para direção das escolas
Restrição no uso de recursos públicos	- Financiamento das escolas com base nos resultados - Remuneração dos docentes com base em critérios de mérito e produtividade

Fonte: Verger (2015).

De acordo com Marques, Mendes e Maranhão (2019), um dos impactos mais significativos da NGP na área da educação é a implementação da “cultura dos resultados”. Isso envolve a definição de indicadores de eficiência destinados a avaliar a qualidade educacional, tornando-se cada vez mais relevantes como

critérios de avaliação da educação. Esse movimento reflete a nova abordagem administrativa, baseada nos princípios empresariais e na premissa da NGP de que os funcionários públicos devem buscar maximizar os resultados, atendendo às expectativas dos usuários do serviço público. Para esse fim, o Estado deixa paulatinamente seu papel de educador, para assumir o papel de Estado avaliador/regulador, conforme preconizado pela NGP. Nesse contexto, o campo educacional “abre” portas para o modelo de gestão pública pautado em resultados, dando “ênfase aos indicadores mensuráveis a fim de operacionalizar o modelo ou para permitir a avaliação do alcance de metas estabelecidas” (Arruda, 2017, p. 41).

Na próxima seção, também destinada ao nosso embasamento teórico, buscamos discorrer sobre os elementos que caracterizam a NGP, discutidos nesta subseção. O objetivo principal envolve a discussão dos elementos que são marcantes nas políticas públicas de educação. Como visto, iremos dar ênfase aos elementos contidos no tripé “objetivos-avaliação-sanção”, ou seja, discutiremos os dispositivos que se manifestam a partir das novas roupagens assumidas pelas políticas educacionais desde a adesão à NGP, que dizem respeito ao recebimento de “metas que devem atingir, que são avaliadas regularmente, sendo sancionadas positiva ou negativamente de acordo com seu desempenho (Marques; Mendes; Maranhão, 2019, p. 355).

3 ELEMENTOS CARACTERIZANTES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Guiada pelo neoliberalismo, a NGP adota o mercado como molde que deve inspirar a organização e gestão das instituições públicas, tendo como resultado o modelo de gestão gerencial. É levando em consideração o modelo de gestão gerencial que as políticas públicas existentes nos diferentes setores passam a planejar estratégias, a fim de atender às novas demandas trazidas pela NGP. Nesse cenário, ganham forças as avaliações padronizadas, por meio das quais as instituições geram dados e informações, destacando-se o juízo de mérito, principalmente quanto à educação. Por meio das avaliações e do juízo de mérito sobrepostos aos resultados, os sujeitos ligados ao processo educativo são responsabilizados pelo alcance (ou não) de metas previamente estabelecidas. Ou seja, no centro das políticas educacionais encontram-se as avaliações externas em larga escala, o uso de indicadores baseados em informações estatísticas, a estrutura de *rankings*, assim como as punições e sanções em forma de bônus.

As discussões sobre as políticas públicas, sobretudo as educacionais, vêm se referindo cada vez mais ao termo *accountability*. Além de apresentar uma variedade de significados, sendo interpretado de diferentes formas, esse termo é comumente utilizado como sinônimo de prestação de contas, além de ser associado à responsabilização. No entanto, apoiamo-nos em Afonso (2010, p. 22), que trata a “*accountability* como um processo integrado de *avaliação, prestação de contas e responsabilização*”.

Para discutir os pilares constitutivos da *accountability*, Afonso (2009) buscou desdobrar as dimensões desse conceito trabalhadas por Schedler (1999), que discute a *accountability* a partir de três dimensões: *informação, justificação e imposição* ou sanção. Tendo em vista os pilares supracitados, vejamos as relações com suas respectivas dimensões:

A **prestação de contas** pode ser o pilar que sustenta ou condensa as duas primeiras: o direito de pedir **informações** e de exigir **justificações** – sendo que, para a concretização de ambas, é socialmente esperado que haja a obrigação ou o dever (regulamentados legalmente ou não) de atender ao que é solicitado. **Informar e justificar constituem assim duas dimensões da prestação de contas**, a qual pode, assim, ser definida, em sentido

restrito, como obrigação ou dever de responder a indagações ou solicitações (*answerability*) [...]. [...] a prestação de contas, enquanto obrigação ou dever de dar respostas (*answerability*), não é apenas uma actividade discursiva, mais ou menos benévola, que se esgota na informação e na justificação; ela contém também uma dimensão impositiva, coactiva ou sancionatória (*enforcement*) — integrável, do meu ponto de vista, no que se poderia designar de pilar da responsabilização [...]. O pilar da **responsabilização** (em Schedler 'enforcement') sintetiza outras dimensões: não apenas a que se refere à **imputação de responsabilidades e à imposição de sanções negativas**, mas também as que, em meu entender, podem ser acrescentadas – por exemplo, **a assunção autónoma de responsabilidades pelos actos praticados; a persuasão; o reconhecimento informal do mérito; a avocação de normas de códigos deontológicos; a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, ou outras formas legítimas de (indução de) responsabilização** [...]. [...] O pilar da **avaliação** diz respeito ao **processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos**, teórica e metodologicamente orientado, no sentido de produzir juízos de valor sobre uma determinada realidade ou situação (Afonso, 2009, p. 59).

Figura 2 – Modelos de avaliação

ACCOUNTABILITY	Avaliação <i>ex-ante</i>	
	Prestação de contas (<i>answerability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecer informações • Dar justificações • Elaborar e Publicitar relatórios de avaliação
	Avaliação <i>ex-post</i>	
	Responsabilização (<i>responsabilization</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Imputação de responsabilidades e/ou imposição de sanções negativas (<i>enforcement</i>) • Assunção autónoma de responsabilidades • Persuasão • Atribuição de recompensas materiais ou simbólicas • Avocação de normas de códigos deontológicos • Outras formas legítimas de responsabilização

Fonte: Afonso (2009).

Cabe ressaltar que não existe um modelo único de *accountability*, mas, sim, programas que variam em diferentes aspectos, podendo alguns deles dar mais visibilidade a determinados pilares, enquanto outros modelos a outros, por exemplo. No entanto, as características dos modelos são as mesmas, o que muda diz respeito à intensidade e importância dada a cada uma delas, respeitando o objetivo de determinada política. “Tais pilares não se expressam de uma só forma, assim, há

uma diversidade de ações envolvendo diferentes nuances dos pilares” (Santos; Vilarinho, 2021, p. 1162).

Figura 3 – Modelos de *accountability*

MODELOS DE ACCOUNTABILITY	<i>formas parcelares de accountability</i>	Aquelas ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da <i>responsabilização</i> (“actos de <i>accountability</i> ” na linguagem de Schedler), não constituindo, por isso, um modelo ou uma estrutura integrada
	<i>modelo de accountability</i>	Uma estrutura mais complexa, preferencialmente adaptável, aberta e dinâmica, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de <i>accountability</i> apresentam relações e intersecções congruentes, fazendo sentido como um todo
	<i>sistema de accountability</i>	Um conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de <i>accountability</i> que, apresentando especificidades e podendo manter diferentes graus de autonomia relativa, constituem uma estrutura congruente no quadro de políticas (públicas ou de interesse público) fundadas em valores e princípios do <i>bem-comum</i> , democracia, participação, dever de informar e direito a ser informado, argumentação e contraditório, transparência, responsabilização, cidadania activa, <i>empowerment</i> , entre outros.

Fonte: Afonso (2009).

Fernandes e Gremaud (2009, p. 5) sistematizaram os elementos semelhantes dos modelos de *accountability* da seguinte forma:

1. Ênfase no aprendizado dos alunos, o qual pode ser aferido por testes padronizados. Os indicadores para *accountability* podem incluir outras informações (e.g. frequência, evasão e alguma medida da qualidade e quantidade dos insumos escolares), mas o destaque é dado aos resultados dos testes padronizados.
2. Professores, diretores e gestores são co-responsáveis pelos resultados de seus estudantes e, assim, eles devem, ao menos em parte, responder pelo desempenho dos estudantes nos exames.
3. Presença de um sistema de incentivos para que os responsáveis pela educação dos estudantes moldem suas ações com o objetivo de que seus alunos obtenham bons resultados nos exames. Esse sistema de incentivos envolve, necessariamente, a publicidade dos resultados dos testes por unidade de *accountability* (sistemas educacionais, escola e, em alguns casos, até por professores individuais). O sistema de incentivos pode conter, ou não, prêmios e punições atrelados aos resultados dos alunos.

Percebemos os elementos do Sistema de Avaliação Educacional como dispositivos que vêm à tona como forma de controle e regulação por parte do Estado. Dentre esses elementos, encontramos a presença das metas educacionais, avaliações em larga escala associadas aos índices de desenvolvimento, bem como o Bônus de Desempenho Educacional (BDE). Ressaltamos que todos os

componentes mencionados alinham-se à discussão da qualidade da educação, seguindo o modelo de *accountability*, pois, como apontam Nardi, e Schneider (2015, p. 63), “como parte do discurso político-ideológico que anuncia preocupação com a qualidade dos serviços públicos, o uso da *accountability* na educação vem adquirindo maior consistência”.

Compreendemos que a *accountability*, estando associada às abordagens e perspectivas do modelo gerencial de gestão ou da NGP, “impõe a inserção de um sistema que usa avaliações e julgamentos, comparações, responsabilização e premiação como medidas de disciplina e controle do trabalho” (Duarte, 2019, p. 20). Nesse sentido, as instituições de ensino passam a seguir a lógica do sistema de produção, como no setor empresarial, no qual as mudanças que vêm ocorrendo interferem nas formas de regulação da educação, que passa a se alinhar às políticas de regulação por resultados. Essas políticas têm por objetivo controlar a educação, por meio de padrões de qualidades definidos por indicadores de desempenho, os quais dizem respeito à qualidade educacional a partir de dados quantitativos.

Tais formas de políticas têm colocado professores e gestores escolares como centro da responsabilidade educacional, através do uso de indicadores e de metas de atendimento para as escolas, muitas vezes seguido de bonificação por desempenhos (Santos, 2019, p. 7).

Esse modelo é caracterizado por uma abordagem tecnocrática e gerencialista, que enfatiza principalmente as consequências negativas e estigmatizantes. Isso resulta em uma responsabilização vertical da escola, e o Estado endossa essa abordagem ao incorporá-la como política pública (Nardi, 2019).

Considerando os pilares apresentados como constitutivos dos modelos de *accountability*, tendo em vista a ligação deles ao neoliberalismo e às práticas gerencialistas no contexto da NGP, vamos contextualizar esses modelos, a fim de entendermos como estes se fazem presentes nas políticas educacionais brasileiras. As ferramentas do modelo de *accountability*, a exemplo das avaliações em larga escala, indicadores de desenvolvimento educacional e programas de bonificação, podem apresentar um potencial variado, no que diz respeito à capacidade de promover mudanças nos processos educacionais que resultam em melhorias no

ensino. Diante disso, os autores dividem os modelos de *accountability* em dois tipos, denominados de *accountability fraca* e *accountability forte*. O primeiro restringe-se à simples divulgação dos resultados dos estudantes por escolas e sistemas educacionais. Já o segundo, vincula prêmios, sanções e suporte aos resultados alcançados (Fernandes; Gremaud, 2009). Vale ressaltar que, apesar de tratarmos aqui dos elementos presentes nos modelos de *accountability* separadamente, estes estão intimamente ligados.

Podemos afirmar que o caso brasileiro aproxima-se (ou configura-se) do tipo de *accountability* forte, tendo em vista a marcante presença de programas de bonificação espalhados pelos estados e municípios. Os programas de bonificação não apenas destacam a ênfase na *accountability* forte, mas também evidenciam uma estratégia nacional para incentivar melhorias no desempenho educacional. Ao vincular prêmios e sanções aos resultados alcançados pelas escolas, esses sistemas não só promovem a prestação de contas, mas também estimulam um ambiente competitivo e de responsabilidade compartilhada entre gestores, educadores, alunos e comunidades escolares. No entanto, é importante problematizar a eficácia desses programas, as suas implicações no equilíbrio entre mérito e equidade e como eles podem impactar positivamente a qualidade da educação oferecida em todo o país. Dentro do quadro apresentado, podemos citar como finalidades atribuídas ao Sistema Nacional de Avaliação:

1. avaliar e orientar a política educacional;
2. informar as escolas sobre a aprendizagem dos alunos e definir as estratégias de formação continuada;
3. informar ao público os resultados obtidos pelas escolas;
4. alocação de recursos;
5. estabelecimento de políticas de incentivos salariais;
6. servir como componente de avaliação docente; e
7. servir para a certificação de alunos e escolas (Brook; Cunha *apud* Silva, 2016, p. 515).

A discussão, até o momento, destaca a presença de ferramentas importantes associadas aos modelos de *accountability* nas políticas educacionais brasileiras. Além disso, o debate sobre essas políticas inclui a temática da descentralização dos sistemas de ensino nos níveis nacional, estadual e municipal. É fundamental compreender como essas questões se integram e impactam a prática educacional em diferentes contextos.

No caso brasileiro, a partir da Constituição de 1988, Estados e Municípios foram reconhecidos como entidades relativamente autônomas, não se limitando ao *status* de meras circunscrições administrativas da União; foram investidos de uma personalidade jurídica e moral, na medida em que se transformaram em titulares de direitos e deveres, possuidores de órgãos distintos dos da União, titulares de patrimônio, formuladores e executores de orçamentos próprios, dotados de competências específicas, promotores de recrutamento, seleção e administração de pessoal. Agora, Estados e Municípios são ‘entes federados’. Em suma, transformaram-se em identidades autoadministrativas. Não possuem, entretanto, a liberdade total, isto é, não são soberanos, pois estão submetidos ao aparato das normas da União e da unidade da Federação a que pertencem (Romão, 2010, p. 28).

A organização e relação entre entes federados, União, estados e municípios passou a ser estabelecida a partir do regime de colaboração, descrito também na Constituição de 1998, que, em seu artigo 211, diz que a União tem “função redistributiva e supletiva”, a fim de assegurar a equidade nas oportunidades educacionais e manter um padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio de suporte técnico e financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Brasil, 1988). Como exposto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 apresenta a organização dos sistemas de ensino, apontando as responsabilidades destinadas a cada ente, ficando o Governo Federal responsável pelo ensino superior, enquanto “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental e médio” (Brasil, 1988, art. 211, §3º) e os municípios, “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (Brasil, 1988, art. 211 §2º).

Outro documento que aponta para a organização das instituições de ensino é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), nº 9.394/96. Tratando-se da municipalização do ensino, a LDB dispõe que os municípios são incumbidos de ofertar a educação infantil, no segmento das creches e pré-escola, e o Ensino Fundamental (EF), contemplando principalmente os anos iniciais, que correspondem, atualmente, às séries do 1º ao 5º ano.

No caso da municipalização do ensino, a descentralização refere-se à autonomia dos municípios para tomar decisões sobre as escolas sob sua responsabilidade e à mutualidade nas relações entre estados e municípios no que diz respeito à educação básica (Esposito; Nascente, 2022, p. 144).

No entanto, o termo *descentralização* vem sendo utilizado de maneiras inadequadas em algumas realidades. Isto acontece porque existe uma confusão entre os termos *descentralização* e *desconcentração*. Vejamos o que Lobo (1988) diz sobre estes termos:

A descentralização é aqui entendida como uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo. Difere, portanto, da pura e simples desconcentração, já tradicional na história da administração pública brasileira, que deve ser encarada como mecanismo útil, mas não definitivo, no que respeita ao reequilíbrio do sistema federal. Isso porque a desconcentração não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, no mais das vezes, apenas no plano físico-territorial. A descentralização, sim, envolve precisamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios (Lobo, 1988, p. 17).

Assim, a municipalização da educação básica tem se materializado de três formas principais: o município pode assumir a responsabilidade completa por um ou mais níveis de ensino; pode colaborar com o estado na gestão parcial desses níveis; ou pode encarregar-se apenas de programas específicos, como a merenda e o transporte escolar (Esposito; Nascente, 2022).

No entanto, o processo de municipalização no Brasil não aconteceu em sintonia com o processo de democratização vivenciado pelo país, uma vez que esse processo deveria contar com a:

mobilização social de consciência e de responsabilidade para com a escola pública e também apoio técnico e financeiro dos governos estaduais e da União, dando assim suporte na elaboração dos projetos pedagógicos próprios, sendo possibilitado, dessa forma, algum nível de autonomia institucional às redes municipais de ensino (Esposito; Nascente, 2022, p. 145).

Assim sendo,

há que considerarmos, contudo, que os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central (Azevedo, 2002, p. 55).

As lutas que antecederam a reforma administrativa do Estado brasileiro, dentre outras questões, clamavam pela descentralização. No entanto, no bojo da reforma, a prática descentralizadora foi ressignificada. As forças progressistas aspiravam por “maior participação nas decisões e, portanto, com práticas democráticas substantivas, é inteiramente re-significada” (Azevedo, 2002, p. 58).

Entretanto, Azevedo (2002) aponta para o fato de que a municipalização é uma consequência da implementação do princípio da descentralização, conforme a abordagem teórica que tem guiado as políticas públicas no Brasil e, por extensão, as ações do Estado. Para ele, a “descentralização é considerada um instrumento de modernização gerencial da gestão pública, pela crença nas suas possibilidades de promover a eficácia e a eficiência dos serviços concernentes” (Azevedo, 2002, p. 54).

À medida que o processo de descentralização avança, junto com outras questões, incluindo as funções do Estado, podemos afirmar que as práticas de responsabilização são adotadas para que o Estado desempenhe seu papel de regulador e avaliador. O objetivo é obter respostas sobre as políticas desenvolvidas nas diferentes esferas governamentais.

3.1 HISTÓRICO DO SISTEMA DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

Nas últimas décadas, temos assistido ao crescimento das avaliações em larga escala. Essas avaliações têm como objetivo principal medir o desempenho dos alunos, em relação aos padrões estabelecidos nacionalmente, fornecendo dados comparativos sobre o sistema educacional em diferentes níveis: local, regional e nacional.

As avaliações em larga escala são implementadas no contexto educacional com o objetivo de servirem como instrumentos de “aferição” da educação, com o discurso da melhoria da qualidade educacional. Como afirmam Fernandes e Gremaud (2009, p. 4): “com o crescimento dos exames em larga escala, a partir da década de 1950, as avaliações ganharam um papel adicional: o de diagnosticar e monitorar a qualidade do sistema educacional”.

Nesse quadro, o Ministério da Educação (MEC) passou a desenvolver, nas últimas décadas, práticas de avaliação standardizadas, que aproximam o nosso sistema educacional dos elementos do gerencialismo na educação, tomando como

referência parâmetros nacionais e internacionais, com o discurso de melhoria da qualidade educacional. Duarte (2019, p. 48) diz que:

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.

O sistema de avaliação educacional do Brasil é regido por diferentes documentos, dentre os quais a LDB (1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014). O Art. 9º da LDB vem “VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no EF, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Brasil, 1996). No PNE, o Art. 11 afirma que:

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (Brasil, 2014).

Atendendo às determinações, ao longo do tempo, desenvolveram-se diferentes avaliações, em nível nacional, até chegar ao sistema nacional de avaliação da educação atual. Tratando-se da educação básica, a partir de 1990, o Brasil passa a ter um sistema nacional de avaliação da educação básica, sendo a Prova Brasil/Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) as primeiras ferramentas fundamentais para essa finalidade. No entanto, esse sistema se expande, à medida que outros instrumentos são incorporados, abrangendo diversas avaliações aplicadas ao longo das diferentes etapas da educação.

A política de avaliação engloba diferentes programas, tais como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, o Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como Provão e, posteriormente,

substituído pelo Exame Nacional de Desempenho do Ensino Superior – Enade, o Exame Nacional de Certificação de Jovens e Adultos – Encceja, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior – Sinaes, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb (Castro, 2009, p. 5).

A partir de 1990, o Brasil passou a realizar testes padronizados, com o objetivo de conhecer a qualidade da educação básica brasileira. Desde então, temos um histórico de mudanças e avanços em relação às ferramentas utilizadas.

Inicialmente, o primeiro instrumento criado pelo Governo Federal, em 1990, foi o SAEB, que, em seu primeiro ano de aplicação, apresentou como público-alvo alunos da 1ª, 3ª, 5ª e 7ª séries do EF, avaliando os conhecimentos específicos de língua portuguesa e matemática. Esta primeira edição do SAEB foi de caráter amostral, destinada a um grupo de escolas públicas selecionadas. Posteriormente, na segunda edição, em 1993, o SAEB repetiu o modelo da versão anterior, mas com alguns aprimoramentos, como a inclusão de questões voltadas às ciências naturais, além da redação. Sendo realizado a cada dois anos, em 1995, aconteceu a terceira edição do SAEB, que, dessa vez, trouxe mudanças significativas, relacionadas ao tipo de prova e aos grupos participantes. Uma nova metodologia de elaboração de testes e análise de resultados foi implementada: a Teoria de Resposta ao Item (TRI). Essa nova metodologia permitiu a comparação dos resultados das avaliações ao longo do tempo. Além disso, obteve-se o levantamento de dados contextuais, por meio de questionários. O público-alvo passou a compreender estudantes da 4ª e 8ª séries do EF e da 3ª série do Ensino Médio (EM), abrangendo escolas públicas e particulares, continuando com caráter amostral. As disciplinas avaliadas voltaram a ser apenas língua portuguesa e matemática. Na edição seguinte, em 1997, o público-alvo permaneceu o mesmo, no entanto as disciplinas referentes às ciências naturais voltaram a fazer parte dos testes. As demais mudanças ocorridas foram as seguintes:

Os itens para os testes cognitivos da avaliação passam a ser elaborados a partir de matriz de referência própria. A análise do desempenho dos alunos na avaliação foi realizada por meio dos níveis das escalas de proficiência. Diversos especialistas das disciplinas avaliadas estabeleceram associações ou relações entre momentos dos ciclos escolares (e os desempenhos mínimos ou básicos que a eles correspondiam) e os níveis de proficiência da escala (Brasil, 2020).

Já no ano de 1999, a única mudança que gostaríamos de destacar é a inclusão das disciplinas voltadas à área das ciências humanas (história e geografia). No entanto, não há a divulgação dos resultados. Em 2001, “o Saeb passa a aplicar testes apenas de língua portuguesa e matemática e são adotadas novas matrizes de referência” (Brasil, 2020). Na edição seguinte, em 2003, repete-se o modelo anterior. Em contrapartida, no ano de 2005, algumas mudanças significativas fizeram-se presentes:

O Saeb é reestruturado pela Portaria Ministerial n.º 931, de 21 de março de 2005. O sistema passa a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), mais conhecida como Prova Brasil. A Aneb manteve os procedimentos da avaliação amostral (atendendo aos critérios estatísticos de no mínimo dez estudantes por turma) das redes públicas e privadas, com foco na gestão da educação básica que, até então, vinha sendo realizada no Saeb. Já a Anresc passa a avaliar, de forma censitária, as escolas que atendessem aos critérios de no mínimo 30 estudantes matriculados na última etapa dos anos iniciais (4ª série) ou dos anos finais (8ª série) do ensino fundamental de escolas públicas, permitindo gerar resultados por escola (Brasil, 2020).

As mudanças continuam ocorrendo, no que diz respeito à aplicação e aos resultados dos testes. O público-alvo passou a ser os alunos do 5º e 9º do EF e do 3º do EM. A abrangência, por sua vez, passou a ser de caráter censitário para as escolas públicas e amostral para as instituições de ensino particulares. Já as disciplinas avaliadas voltaram a ser língua portuguesa e matemática.

A presença das avaliações em larga escala também tem a sua marca no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), no qual as avaliações passam a ganhar a função de instrumento que monitora e controla as práticas educacionais em nível nacional (Lira; Marques, 2019).

Percebe-se que a avaliação se configura em um instrumento de gestão e é empregada como mecanismo de monitoramento dos indicadores educacionais e como subsídio para novas formas de controle e regulação da atuação dos profissionais do magistério (Lira; Marques, 2019, n.p).

No entanto, os processos realizados são orientados por uma abordagem focada em alcançar resultados, além de inspirados em uma perspectiva de qualidade, que segue os princípios da gestão empresarial.

Ao focar nos resultados dos estudantes (a partir da aplicação de testes padronizados), as políticas de *accountability* educacional promovem um controle e uma regulação centrados no produto e não nos processos, o que revela contornos de um padrão de política pública que se afina com as formas de regulação estatal neoliberal em voga atualmente (Santos; Vilarinho, 2021, p. 1165-1166).

Nesse processo de busca por instrumentos para avaliar a qualidade educacional, em 2007, outra ferramenta passou a integrar o sistema nacional de avaliação: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDEB, junto ao SAEB, no formato lançado em 2005, possibilitou calcular as médias de desempenho dos estudantes e os dados do Censo Escolar para calcular as taxas de aprovação, reprovação e abandono. Combinando essas informações, o IDEB é calculado, fornecendo uma medida abrangente da qualidade da educação. Além disso, o IDEB foi calculado retrospectivamente, utilizando dados a partir de 2005 (Brasil, 2020).

Em edições subsequentes, que correspondem aos anos de 2009 e 2011, o formato permaneceu o mesmo das edições anteriores. Já em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) passou a compor o quadro do SAEB:

A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), prevista no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), passa a compor o Saeb a partir da divulgação da Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013. Outra inovação da edição foi a inclusão, em caráter experimental, de testes de ciências humanas e ciências da natureza para estudantes do 9º ano do ensino fundamental (Brasil, 2020, n. p.).

O público-alvo incluiu os estudantes do 3º ano do EF, além dos alunos do 5º e 9º anos. Vale destacar que os teste de ciências humanas foram destinados aos discentes do 9º ano do EF das escolas públicas, em caráter amostral. Em 2014, desassociada do Saeb, a ANA teve a sua segunda edição, sendo aplicada aos alunos do 3º ano do EF, abrangendo apenas as escolas públicas (censitária). Foram avaliados conhecimentos voltados à leitura, escrita e matemática. Já em 2016, foi

“aplicada a terceira edição da ANA. A partir de então, a avaliação foi descontinuada” (Brasil, 2020).

Em 2015, por sua vez, teve como público-alvo os educandos dos 5º e 9º ano do EF e 3ª e 4ª séries do EM de escolas públicas – em caráter censitário – e de escolas privadas – em abrangência amostral. Em 2017,

A avaliação torna-se censitária para a 3ª série do ensino médio e é aberta a possibilidade de adesão das escolas privadas com oferta da última série do ensino médio. Assim, não só as escolas públicas do ensino fundamental, mas também as de ensino médio, públicas e privadas, passaram a ter resultados no Saeb e, conseqüentemente, no Ideb (Brasil, 2020).

A última reestruturação do SAEB ocorreu, em 2019, em decorrência da aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Assim, houve a transição para novas matrizes de referência alinhadas às diretrizes educacionais. Devido ao contexto legal, priorizou-se a implementação dessas matrizes para avaliações de língua portuguesa e matemática no 2º ano do EF e de ciências humanas e ciências da natureza no 9º ano do EF, de modo a não afetar o cálculo do IDEB. As siglas Aneb e Anresc foram eliminadas, e todas as avaliações passaram a ser identificadas pela sigla SAEB, seguidas das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos utilizados. A avaliação da alfabetização passou a ser realizada no 2º ano do EF, de maneira amostral. Além disso, iniciou-se a avaliação da educação infantil em um estudo-piloto, com a aplicação de questionários eletrônicos para professores, diretores e secretários municipais e estaduais de educação (Brasil, 2020).

Sendo assim, atualmente, o SAEB vem sendo aplicado em todas as escolas da rede pública de ensino, em nível nacional, estadual e municipal. As aplicações dos testes em larga escala acontecem a cada dois anos, e os testes são aplicados aos alunos do 2º e 5º ano do EF (anos iniciais), bem como aos alunos do 9º ano do EF (anos finais) e aos alunos do 3º ano do EM.

3.2 INDICADORES, BONIFICAÇÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A avaliação, em linhas gerais, diz respeito ao ato de “julgar, é determinar valor, é uma forma de compreender, conhecer, aperfeiçoar, é relacionar o presente

com o passado, tendo em vista o futuro” (Melo, 2015, p. 40). No entanto, a avaliação não se limita a um só tipo. Dessa forma, as suas funções podem variar entre diagnosticar o nível de aprendizado, medir o desempenho, informar as decisões educacionais, entre outras. Em relação aos modelos de avaliação, Melo (2015, p. 41) explica que:

É possível distinguir dois modelos de avaliação: aquele que está relacionado a questões curriculares, à aprendizagem e à certificação dos alunos; e as avaliações as quais problematizam as suas práticas, relacionadas à prestação de contas e à responsabilização, bem como à presença de trocas nos níveis micro e macro do sistema educativo. O modelo de responsabilização é aquele em que há a participação de diversos atores (professores, agências privadas, o Estado) e a prestação de contas seria o retorno dado a investimentos, projetos ou programas realizados voltados ao interesse público.

As avaliações estandardizadas, as quais são foco desta discussão, “servem de instrumentos de orientações das políticas públicas e [são] norteadoras, historicamente, do desempenho dos estudantes” (Melo, 2015, p. 42, acréscimo nosso). Ou seja, são instrumentos que desempenham um papel crucial no âmbito da política educacional. Isto pode ser evidenciado tanto no contexto científico, no qual a avaliação é estudada como objeto de pesquisa, quanto na elaboração e execução de projetos, políticas e programas educacionais.

As avaliações tornam-se restritivas quando concentram exclusivamente o desempenho dos alunos em provas ou exames, sem considerar outros fatores associados que também podem impactar os resultados e que são elementos intrínsecos ao ambiente escolar. Dentre as questões presentes, encontram-se os problemas relacionados às altas taxas de repetência e à evasão escolar. Diante disso, sentiu-se a necessidade de desenvolver um indicador para a educação básica que integrasse as informações de desempenho em avaliações padronizadas com os dados sobre a progressão escolar, visando tanto o monitoramento contínuo quanto a responsabilização das instituições educacionais. Nesse contexto, o sistema de avaliação nacional passou a contar com o IDEB, que é “um indicador construído para cada escola, sistema de ensino e unidade da federação que combina os resultados do SAEB com a taxa de reprovação” (Pernambuco, 2012, p. 12). Esse sistema funciona da seguinte forma:

O IDEB é calculado a partir de dados coletados no Censo Escolar, que tem periodicidade anual, e das avaliações nacionais (SAEB e PROVA BRASIL), aplicadas a cada dois anos. A combinação de indicadores de rendimento (taxa de aprovação) e de desempenho escolar (proficiência em matemática e língua portuguesa) estimula a melhoria simultânea desses indicadores (Pernambuco, 2012, p. 10).

Os índices desempenham um papel fundamental, como guias e orientadores, na formulação e implementação de políticas, incorporando elementos que são essenciais e representativos do que está sendo analisado. Eles também têm o objetivo de explorar e divulgar uma ampla gama de questões, sejam elas culturais, políticas ou econômicas. Os indicadores têm o propósito de comparar, distinguir e registrar fenômenos, mas não de categorizar ou incentivar a competitividade. O papel deles é divulgar as representações existentes no contexto educacional, além de ajudar no aprimoramento e na compreensão da realidade. Também fornecem informações cruciais sobre necessidades imediatas, possibilitam a formulação e implementação de políticas educacionais, facilitam a troca de informações entre as diferentes esferas governamentais e servem como estratégia de gestão para orientar os gastos públicos e monitorar a qualidade da educação (Ferreira; Tenório, 2010).

Com a introdução do IDEB, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu um objetivo claro para as redes e escolas públicas: buscar o máximo desempenho possível nesse indicador. Para tanto, “o MEC cria o sistema de metas educacionais” (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 15). Fernandes e Gremaud (2009) apontam que a essência do sistema de metas era garantir um maior engajamento das redes e escolas no esforço de aprimorar o IDEB.

Mediante metas acordadas entre o MEC e as secretarias estaduais e municipais, buscou-se ampliar a mobilização da sociedade em prol da educação de qualidade. Os desafios incluíam: i) estabelecer metas ambiciosas e viáveis para aumentar o IDEB em nível nacional, nas redes de ensino e nas escolas públicas; ii) assegurar o comprometimento dos estados e municípios com essas metas; e iii) estabelecer metas intermediárias para acompanhamento contínuo do progresso. A definição de metas e dos índices a serem alcançados seguiram esta lógica:

O sistema de metas foi introduzido pelo PDE, denominado ‘Compromisso Todos pela Educação’. As metas do IDEB foram estipuladas para 2021 (divulgação em 2022), com metas

intermediárias para cada dois anos, a partir de 2007. A meta para a média do Brasil foi estabelecida a partir de um indicador externo. Ou seja, procurou-se simular o cálculo do IDEB para os países da OCDE e verificar qual seria o desempenho médio desses no indicador. Para isso foi utilizada a ordenação dos alunos brasileiros no PISA e no SAEB e a ordenação dos alunos da OCDE no PISA. Admitiu-se que os exames ordenam os alunos de forma similar e, assim, fez-se a conversão das escalas. Para o cálculo do IDEB dos países da OCDE, supôs-se uma taxa de aprovação de 96%. O IDEB nacional em 2005 foi, para a 4ª série, de 3,5 e a meta estipulada foi de 6,0 (Fernandes; Gremaud, 2009, p. 16).

Tendo em vista a distribuição de responsabilidade nas diferentes etapas de ensino, conforme Romão (2010, p. 121), “a delimitação dos universos de jurisdição dos sistemas de ensino reforça a delimitação das áreas de competência de cada esfera governamental”. Assim, fica estabelecido que o Ensino Superior é de responsabilidade da União, o EM dos estados e a Educação Infantil e o EF dos municípios. Dessa forma, foram estabelecidas e distribuídas metas progressivas para o IDEB, para cada escola e sistema de ensino. Essas metas, que devem ser atingidas a cada dois anos, têm como objetivo alcançar uma média nacional de 6,0 (seis), refletindo a responsabilidade de cada esfera governamental em promover melhorias educacionais.

A responsabilidade pelo sucesso ou fracasso do desempenho dos estudantes, portanto, recai sobre os profissionais diretamente envolvidos no processo educacional, ou seja, os professores e gestores escolares. A escola se vê compelida a alcançar metas pré-determinadas, transformando-se em um sistema voltado exclusivamente para atingir objetivos estabelecidos.

Assim sendo, as instituições de ensino têm a sua função social limitada, enquanto o objetivo principal passa a ser a melhoria de metas e resultados. Os resultados quantitativos transformam-se em padrões ou referências para avaliar os resultados obtidos. Percebe-se que, nesse processo de controle, há ênfase excessiva na racionalidade instrumental e nos resultados que podem ser quantificados. Ao invés de promover a autonomia efetiva das instituições educacionais, responsabiliza-se os profissionais da educação pelo êxito ou fracasso dos estudantes, que são avaliados unicamente por meio de números e critérios padronizados.

No campo educacional, no contexto brasileiro, temos assistido a uma maior preocupação com os resultados, ao invés dos processos. Consideramos a

importância das avaliações quantitativas e o papel crucial destas na prestação de contas e monitoramento das políticas públicas. Entretanto, ressaltamos a importância da utilização de instrumentos que apontam parâmetros qualitativos e que não se restrinjam a médias alcançadas em indicadores nacionais ou locais.

Frente ao avanço da lógica de resultados na educação, reiteramos a necessidade do estabelecimento de novos caminhos, novas estratégias, orientados pelos princípios da participação e negociação, dispendo como horizonte o entendimento que a qualificação da escola pública é mais um elemento constituinte da formação cidadã e do direito à educação aludido a todos (Lira; Marques, 2019, n.p).

Nessa perspectiva, a análise das políticas educacionais deve considerar contextos mais amplos, tendo em vista a importância do papel social da escola e dos processos associados à organização, cultura e gestão desta. Assim, é crucial reconhecer que o processo educativo é influenciado pelo contexto sociocultural, pelas condições de ensino e aprendizagem, pelos aspectos organizacionais, entre outros.

Entretanto, as políticas educacionais brasileiras, ao longo do tempo, ganharam cada vez mais a roupagem da gestão gerencial, adotando modelos de *accountability*, que priorizam a gestão por resultados e a responsabilização. Diante do panorama que evidenciou a presença de metas e indicadores de qualidade a serem alcançados pelas instituições e seus respectivos sistemas de ensino, estratégias foram lançadas como forma de conquistar o objetivo, que, nesse caso, relaciona-se aos índices. Um dos projetos pensados em função dessa necessidade é o bônus por desempenho, que é uma prática bastante comum na gestão de empresas, uma vez que os empregadores procuram “fazer com que os empregados trabalhem mais e melhor usando como incentivo a concessão de vantagens monetárias adicionais ao salário, condicionadas ao aumento da produtividade” (Oliveira, 2010, p. 420).

No contexto de práticas neoliberais, o uso do incentivo financeiro expandiu-se para além do serviço privado, alcançando também as instituições públicas – não deixando de fora os sistemas de ensino. Como exemplo dessa expansão, podemos citar o estado de Pernambuco (PE), que lançou, por meio do Programa de Modernização da Gestão Pública - Metas para a Educação (PMGP/ME) e associada

às metas para as escolas, a avaliação do desempenho dos estudantes: o BDE. Além de PE, outros estados e municípios vêm se apropriando dessa prática.

Os programas de bonificação por resultados seguem a lógica da “cultura do resultado pelo mérito de obter as melhores notas, ranqueando as escolas sob essas premissas e bonificando-as” (Silva, 2018, p. 34). Em termos gerais, essa abordagem enfatiza a premiação de instituições que demonstram o desempenho esperado ou superior nas avaliações estandardizadas, com a justificativa de incentivar a melhoria contínua dos resultados.

No entanto, considerando que os programas de bonificação acarretam profundas modificações, especificamente na gestão escolar, essa estratégia pode também gerar uma pressão intensa sobre as escolas para alcançar os melhores resultados. O que tende a acontecer é:

A conduta dos professores e gestores do ponto de vista dos processos de ensino aprendizagem, a exemplo da administração empresarial, se detém ao alcance de metas e indicadores educacionais. Neste sentido, o Bônus de Desempenho Educacional como instrumento de incentivo e premiação repercute decisivamente na ação pedagógica e nas prioridades da escola (Silva, 2018, n. p.).

O BDE, ao atuar como uma ferramenta de incentivo e recompensa, tem um impacto significativo nas práticas pedagógicas e nas prioridades estabelecidas pelas escolas. Entretanto, a estrutura gerencialista que sustenta o programa tende a promover formas mais centralizadas de gestão escolar. Essa abordagem pode limitar as oportunidades de intervenções democráticas e projetos colaborativos capazes de uma ação coletiva na educação. Como resultado, a dinâmica escolar pode restringir-se, favorecendo modelos de gestão que priorizam metas e indicadores, em detrimento da participação e do envolvimento coletivo na construção de uma prática educacional mais inclusiva e participativa (Silva, 2018).

Outro ponto importante sobre a adoção dos programas de bonificação relaciona-se à ênfase desproporcional nas métricas quantitativas, ao invés de considerar a qualidade integral da educação oferecida pelas instituições. Esses programas geralmente valorizam resultados mensuráveis, como notas em testes e índices de desempenho, o que pode levar a uma priorização excessiva dessas métricas, em detrimento de outros aspectos importantes da educação. Essa abordagem pode fazer com que as escolas e professores concentrem suas

estratégias apenas na melhoria dos indicadores numéricos, afastando-se da função principal da instituição escolar. Os professores e alunos passam a conviver com uma pressão intensa para alcançar metas específicas, o que pode levar a práticas educacionais que focam em “ensinar para o teste”, ao invés de fomentar um aprendizado profundo e significativo.

Embora a ideia que impulsiona o desenvolvimento de programas de bonificação seja incentivar e motivar o alcance dos indicadores educacionais estabelecidos, quando estes chegam “no chão da escola”, além das consequências supracitadas, chamamos a atenção para o fato de que, frequentemente, o cenário educacional entra em um contexto de competitividade, tendo em vista o ranqueamento existente entre escolas e professores.

A competitividade acirrada, criada por esses programas, pode fazer as escolas adotarem estratégias orientadas exclusivamente para melhorar suas posições em *rankings*. O foco em resultados pode fomentar uma mentalidade de “ganhar a qualquer custo”, em que a necessidade de atender aos requisitos de desempenho sobrecarregue professores e alunos, muitas vezes às custas de aspectos mais qualitativos do ensino.

O sistema de ranqueamento, além de gerar pressão nas instituições de ensino e nos profissionais, gestores e professores, pode causar um processo de competição desleal entre as escolas, pois os desafios enfrentados por elas não são os mesmos. Muitos fatores interferem nas realidades educacionais, por exemplo, existem escolas com menos recursos, mas que enfrentam grandes dificuldades, que podem variar entre infraestrutura, condições socioculturais dos estudantes, quadro de professores com desfalque, entre outras. Os fatores supracitados podem interferir diretamente no processo de desenvolvimento dos estudantes e, conseqüentemente, nos resultados das avaliações em larga escala, acarretando o não cumprimento das metas estabelecidas, o que influencia diretamente a posição da escola nos *rankings*.

Chamamos a atenção para o fato de que as mudanças ocorridas e as implementações de políticas de cunho neoliberal realizaram-se com a justificativa da melhoria da qualidade educacional. No entanto, devemos questionar se os dados quantitativos apresentados, a partir das avaliações, dos índices e indicadores de desempenho, traduzem integralmente a realidade educacional do nosso país. Quando pensamos em qualidade, acreditamos que:

O conteúdo da qualidade é uma construção histórica, variável, de acordo com os projetos de sociedade e de educação, em implementação ou em luta em cada conjuntura. Quando se está tratando do conceito de qualidade na educação, é necessário ter presente que são muitos os significados a ele atribuídos. Os próprios conteúdos do atributo *qualidade*, na medida em que resultam da reflexão/ação humanas, historicamente, vêm se construindo e têm variado de acordo com os interesses de grupos e classes sociais. Seu significado predominante – mas não unívoco – varia de acordo com os projetos hegemônicos em distintos contextos históricos, sem, no entanto, deixar de expressar a presença de elementos oriundos de outras significações, peculiares às forças sociais em luta (Dourado *et al.*, 2016, p. 107, grifo do autor).

Ou seja, o conceito de *qualidade* não é uniforme. Ele reflete os interesses e as lutas de diferentes grupos e classes sociais. Assim, o que é considerado “qualidade” em educação varia conforme os projetos dominantes de cada período histórico, embora seja sempre influenciado por outras perspectivas e forças sociais em disputa. Azevedo, Marques e Aguiar (2016) apontam para o fato de que os diferentes discursos induzem e permitem discutir sobre a “qualidade da educação, a depender da perspectiva teórica e do projeto social em que se inserem os que dela estão falando” (Azevedo; Marques; Aguiar, 2016, p. 48).

Diante disso, deparamo-nos com os enfoques de qualidade educacional, temática que leva-nos ao universo que tange à função da escola. Sendo assim, quando a função da escola está ancorada em “padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população, apoiada em valores como solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania” (Dourado *et al.*, 2016, p. 108), estamos tratando do conceito de *qualidade social*.

A educação de qualidade social tem como consequência a inclusão social, através da qual todos os brasileiros se tornem aptos ao questionamento, à problematização, à tomada de decisões, buscando ações coletivas possíveis e necessárias ao encaminhamento de problemas de cada um e da comunidade onde vivem e trabalham. Incluir significa possibilitar o acesso e a permanência, com sucesso, nas escolas, significa gerir democraticamente a educação, incorporando a sociedade na definição das prioridades das políticas sociais, em especial a educacional (Dourado *et al.*, 2016, p. 108).

O segundo enfoque diz respeito ao conceito de *qualidade total*, que contrapõe-se ao conceito de *qualidade social*. Numa perspectiva neoliberal, o

conceito de *qualidade total* está associado à regulação, gestão gerencial e/ou gestão por resultados. Refere-se à “noção de qualidade diretamente articulada à noção de gerencialismo das práticas educativas” (Dourado *et al.*, 2016, p. 108).

Não desconsideramos as ferramentas aqui abordadas, mas evidenciamos a necessidade de repensar estratégias para alcançar uma qualidade educacional voltada ao enfoque social. Para que isso seja possível, a racionalização que norteia as performances dos profissionais de educação precisa ser alterada. Ao invés de ensinar para atingir metas, alcançar índices e/ou resultados, o foco deve ser o desenvolvimento integral dos alunos e a promoção de uma educação para a cidadania. Para tanto,

É fundamental que sejam definidos indicadores de qualidade e que haja políticas públicas que os viabilizem. A consolidação de instâncias de discussão coletivas, tais como conferências de educação, fóruns, conselhos, entre outros, será fundamental para a concretização de uma educação de qualidade [social] (Dourado *et al.*, 2016, p. 127, acréscimo nosso).

O documento da Conferência Nacional Extraordinária da Educação (CONAE), que foi elaborado pela sociedade civil, por profissionais da educação básica e do ensino superior, pelo MEC e por organizações que representam os sistemas de ensino, traz apontamentos importantes, no que tange ao alcance da qualidade da educação.

Segundo o documento, o ambiente educativo, a prática pedagógica, a avaliação, a gestão escolar democrática, a formação e as condições de trabalho dos profissionais da escola, o ambiente físico escolar e o acesso, a permanência e o sucesso na escola são elementos primordiais que devem ser considerados pela instituição escolar para que seja construído o padrão da educação de qualidade (Dourado *et al.*, 2016, p. 128).

Diante disso, alcançar um padrão de qualidade na educação exige uma abordagem em que todos esses aspectos estejam integrados e sejam promovidos de maneira coordenada. A inter-relação entre esses componentes reflete a complexidade da educação e a necessidade de uma visão abrangente para alcançar resultados educacionais significativos. Em síntese, a qualidade da educação é um reflexo do comprometimento em todos esses âmbitos, garantindo que cada aluno tenha as melhores oportunidades para se desenvolver de forma integral.

4 FUNDAMENTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Inserido no campo das políticas públicas, o presente estudo apresenta como objeto de investigação a implementação da NGP na gestão educacional. Tendo como temática central a incorporação da NGP na educação, procuramos analisar e investigar como o modelo de gestão gerencial vem sendo incorporado nas práticas do Sistema Municipal de Educação do município de Jaboatão dos Guararapes-PE, bem como quais são as ações adotadas pelo município em questão que tem como foco os elementos caracterizantes da NGP.

Esta pesquisa é de abordagem qualitativa, pois procuramos alcançar os objetivos propostos levando em consideração os indivíduos e as suas ações, enquanto pertencentes de grupos e organizações. Dessa forma, não nos preocupamos com a quantificação, por meio de representações numéricas e generalizações estatísticas (Guerra, 2014).

Segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 16), o método qualitativo busca “investigar os fenômenos em toda a sua complexidade e em contexto natural”. A escolha dessa abordagem permitiu-nos entender como um modelo de gestão, a NGP, que apresenta características estruturantes fixas, pode ser implementado em diferentes contextos, além de perceber as estratégias criadas, a fim de atender as demandas da NGP. Afirma Minayo (2001, p. 21) que “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares”, o que nos proporcionou analisar, de forma particular, como está se dando os desdobramentos ligados à implementação da gestão gerencial na gestão da educação.

Outro fator importante, no que tange à abordagem deste estudo, diz respeito ao contexto em que o objeto está inserido, ou seja, estamos tratando de práticas que envolvem tanto o cenário educacional, quanto o espaço social em que esse cenário está situado. André e Gatti (2008) dizem que, na pesquisa em educação, faz-se necessário:

Levar em conta as dimensões sociais, culturais, institucionais que cercam cada programa ou situação investigada. [...] É necessário considerar o contexto particular em que se desenvolvem as práticas educacionais e que se contemple os diferentes pontos de vista dos diferentes grupos que se relacionam ao programa ou situação estudada (André; Gatti, 2008, p. 4).

Assim sendo, alinhado às premissas de uma pesquisa qualitativa, este estudo considerou as particularidades dos contextos investigados, tendo em vista as suas singularidades sociais e culturais, permitindo um olhar atento ao campo e às questões do município. Nesse sentido, contemplando a fase de exploração do campo, este estudo teve como campo de pesquisa o município de Jaboatão dos Guararapes, situado na RMR.

4.1 SELECIONANDO O CAMPO DE PESQUISA

Optamos por investigar a NGP em um dos municípios de grande porte que integra a RMR. Considerando o total de habitantes dos 14 (quatorze) municípios da dessa região, os únicos que atenderam ao critério de escolha foram os municípios de Recife e Jaboatão dos Guararapes. Para tanto, levamos em consideração que os municípios de grande porte apresentam população superior a quinhentos mil habitantes.

Assim sendo, a escolha por Jaboatão dos Guararapes foi feita de forma direta, considerando que esse município é o segundo maior da RMR, compreendendo 711.330 habitantes estimados no ano de 2021, ficando atrás apenas de Recife, com 1.661.017 pessoas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Também levamos em conta que o município jaboatonense apresenta um baixo número de estudos sobre a NGP, quando comparados aos expressivos números das pesquisas realizadas em Recife.

Ainda é importante considerar que Jaboatão dos Guararapes é um município que tem fortes raízes fincadas no neoliberalismo, no conservadorismo, além de apresentar outras características fortemente associadas ao tipo de gestão centralizadora. Dessa forma, nos questionamos a respeito do trabalho que vem sendo desenvolvido em Jaboatão dos Guararapes, tendo em vista que o município vem declarando fortes avanços ligados à educação municipal.

Acreditamos que, ao compreendermos como a racionalidade da NGP vem sendo incorporada na gestão de educação do município de Jaboatão dos Guararapes, poderemos contribuir para o entendimento de como este modelo de gestão vem sendo colocado em prática na educação municipal.

4.2 CONTEXTUALIZANDO O CAMPO

Situado ao sul de Recife, Jaboatão dos Guararapes ocupa um território de 258,724 km² e possuía uma população estimada em 711.330 pessoas em 2021, segundo dados do IBGE. O município em questão apresenta um espaço territorial bastante diversificado, contando com praias, engenhos, morros, entre outros. Além disso, é atravessado por rodovias que conectam-o ao Porto de Suape, que é o maior polo de desenvolvimento do Nordeste, e aos principais destinos do litoral sul de Pernambuco, como a praia de Porto de Galinhas.

Além de apresentar e preservar ricos monumentos e patrimônios culturais diversificados e significativos, a exemplo do Monumento aos Heróis de Guararapes e da Igreja Matriz de Santo Antônio, Jaboatão dos Guararapes conta com um importante polo comercial e industrial para o estado pernambucano, que possui diferentes fábricas, dentre as quais a fábrica da da Coca-Cola, da Vitarella e a da Unilever, além de centros de distribuição de produtos da Walmart, Nestlé, entre outros.

Historicamente, Jaboatão dos Guararapes surgiu no final do século XVI, emergindo como povoado em terras doadas por Bento Luís de Figueiroa, colonizador português, que desempenhou um papel significativo na história colonial de Pernambuco, contribuindo para o desenvolvimento e a expansão da área, por meio de doações de terras, incentivando o crescimento do povoado.

O povoado de Jaboatão, cujo nome de origem indígena (Yapoatan) refere-se a uma espécie de árvore comum da região, que é utilizada para a fabricação de mastros para embarcações, surgiu do encontro entre os rios Jaboatão e Duas Unas, tendo como data que simboliza a sua fundação o dia 04 de maio de 1593.

Jaboatão foi centro de riquezas, tendo em vista o grande número de engenhos presentes nos séculos XVII, XVIII e XIX, assim como foi palco de marcos importantes para o cenário pernambucano, como a Batalha dos Guararapes. Em homenagem às batalhas nos Montes dos Guararapes, Jaboatão foi nomeado, em 1989, de Jaboatão dos Guararapes.

Jaboatão dos Guararapes é um município que apresenta dados significativos em relação ao seu histórico político, inclusive por participar de manifestações que trouxeram importantes decisões políticas ao longo da história. Destaca-se nacionalmente por ter sido o primeiro município a ter um prefeito comunista em todo

o Brasil, a saber: Manoel Rodrigues Calheiros (1947). Vale ressaltar que, anteriormente, Jaboaão era representada por grandes senhores de engenhos. “A análise do histórico político de Jaboaão indica inicialmente uma cultura que refletia a política dos coronéis, tendo em vista que durante anos foram os senhores de engenho que estiveram à frente da administração municipal” (Lima, 2011, p. 48).

Outro fato relevante sobre o município é que ele é marcado pela instabilidade política e pela quantidade de vezes que sofreu intervenção. De acordo com Lima (2011, p. 48):

Ao longo da história, a cidade passou de uma tradição de esquerda para ficar marcada fortemente pela instabilidade política e desmandos administrativos. No ano de 1988, por exemplo, Jaboaão chegou a ter quatro prefeitos e um interventor. No total, Jaboaão teve quatro intervenções, sendo a primeira entre os anos de 1930 e 1934, outras duas com o Prefeito José Fagundes de Menezes, sendo uma no ano de 1968 quando ele foi cassado pelo AI-5 e no ano de 1988 no final do seu mandato. A última ocorre com o Prefeito Newton D’Emery Carneiro por rejeição das contas públicas de seu governo pelo Tribunal de Contas do Estado

A cidade de Jaboaão dos Guararapes apresenta sucessivos governos de direita/centro, situação que leva-nos a refletir sobre os modelos de gestão assumidos por estes representantes e como estes modelos se materializam nas políticas educacionais. No quadro abaixo, podemos visualizar um recorte dos últimos representantes eleitos, de 1997 a 2022.

Quadro 1 – Recorte dos últimos representantes de Jaboaão dos Guararapes (1997-2022)

CANDIDATO	PARTIDO POLÍTICO	PERÍODO DE ATUAÇÃO
Newton Carneiro	PSB	1997-1999 (seu mandato foi interrompido após intervenção)
Byron Sarinho (assumiu como interventor)	PPS	Fev. 1999-1999
Fernando Rodovalho (Vice-prefeito de Newton Carneiro)	PSC	Jun. 1999-2000
Fernando Rodovalho	PSC	2001-2004
Newton Carneiro	PSB	2004-2008
Elias Gomes	PSDB	2009-2016 (assumiu por dois

		mandatos)
Anderson Ferreira	PL	2017-2022 (candidato reeleito, mas renunciou para se candidatar a governador do Estado)
Mano Medeiros (assumiu após renúncia de Anderson Ferreira)	PL	2022-até o momento

Fonte: A autora (2024).

Atualmente, quem assume o cargo mais alto da gestão do poder público municipal é o prefeito Luiz Medeiros, popularmente conhecido como Mano Medeiros. Vice-prefeito de Anderson Ferreira, nas eleições de 2017-2022, Mano Medeiros assumiu a missão de dar continuidade ao trabalho realizado pelo então prefeito Anderson Ferreira, tendo em vista a saída deste da sua função para assumir a candidatura, visando concorrer ao mandato de governador do estado de Pernambuco nas últimas eleições, ocorridas no ano de 2022. No município, Mano Medeiros já assumiu o cargo de Secretário de Infraestrutura e de Desenvolvimento Econômico.

No âmbito dos aspectos educacionais, a rede municipal de ensino de Jaboatão dos Guararapes diz comprometer-se com a educação, apresentando políticas públicas que objetivam promover a inclusão social, visando o desenvolvimento do cidadão, com qualidade, eficiência e inovação.

No que tange os dados referentes ao número de alunos matriculados, Jaboatão dos Guararapes apresentou, no ano de 2021, segundo o IBGE, um total de 60.486 matrículas, contemplando as seguintes etapas de ensino: Educação infantil (creche e pré-escola) - 8.368 matrículas; EF anos iniciais - 27.021 matrículas; EF anos finais - 25.097 matrículas. Totalizando 60.486 matrículas na rede de ensino municipal jaboatonense. O município apresenta um quadro de docentes formado por 2.590 professores, que estão distribuídos em 261 unidades de ensino, como podemos verificar no quadro 2:

Quadro 2 – Quantitativo de docentes e unidades escolares por etapas de ensino em Jaboatão dos Guararapes (2021)

ETAPAS DE ENSINO	QUANTIDADE DE	QUANTIDADE DE
------------------	---------------	---------------

	DOCENTES	UNIDADES ESCOLARES
Educação Infantil: Creche municipal; Pré-escola municipal.	2.590 docentes: 82 docentes destinados às creches municipais; 371 docentes destinados às pré-escolas.	261 Instituições: 20 unidades de creches municipais; 85 unidades de pré-escolas;
Ensino Fundamental I (anos iniciais)	1.133 docentes.	100 unidades de ensino.
Ensino Fundamental II (anos finais)	1.004 docentes.	56 unidades de ensino.

Fonte: A autora, adaptado do IBGE | @Cidades (2021).

Em relação ao contexto das políticas de *accountability*, no que diz respeito ao cumprimento das metas e índices estabelecidos para o município de Jaboaão dos Guararapes, verificamos que, num recorte de três anos (2017, 2019, 2021), o município jaboatonense alcançou médias acima do esperado nos exames correspondentes aos anos de 2017 e 2019, tanto para o IDEB - anos iniciais, quanto para o IDEB - anos finais. Já no ano de 2021, o município apresentou uma queda no resultado do índice referente ao IDEB - anos iniciais. Podemos observar esses resultados nas figuras 4, 5 e 6:

Figura 4 – Resultados alcançados em 2017



Fonte: Ideb, INEP (2017) (via QEdú Dados).

Figura 5 – Resultados alcançados em 2019



Fonte: Ideb, INEP (2017) (via QEdú Dados).

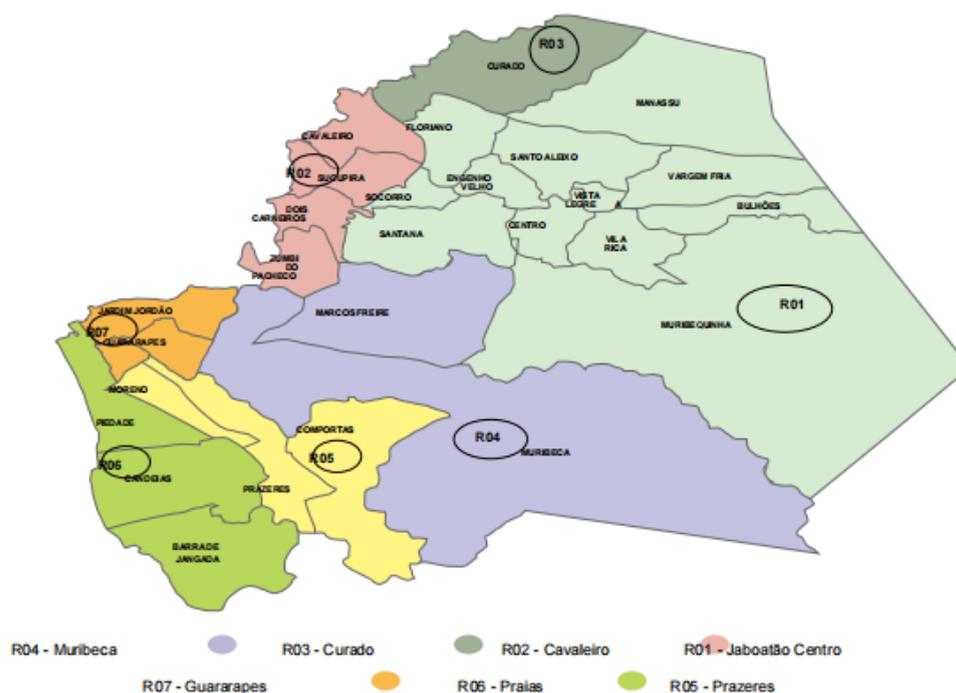
Figura 6 – Resultados alcançados em 2021



Fonte: Ideb, INEP (2017) (via QEdú Dados).

As unidades de ensino estão ordenadas respeitando a organização administrativa do município. Jaboatão dos Guararapes apresenta uma divisão administrativa que contém 7 (sete) regionais, visando à “maior eficiência dos serviços públicos favorecidos pela descentralização. Surgem, portanto, as gerências regionais para agilidade da execução das ações demandadas pela população” (Jaboatão dos Guararapes, 2020, n. p). Vejamos como as regionais estão organizadas:

Figura 7 – Mapa da divisão administrativa de Jaboatão dos Guararapes



Fonte: Referencial Curricular do Município de Jaboatão dos Guararapes (2020).

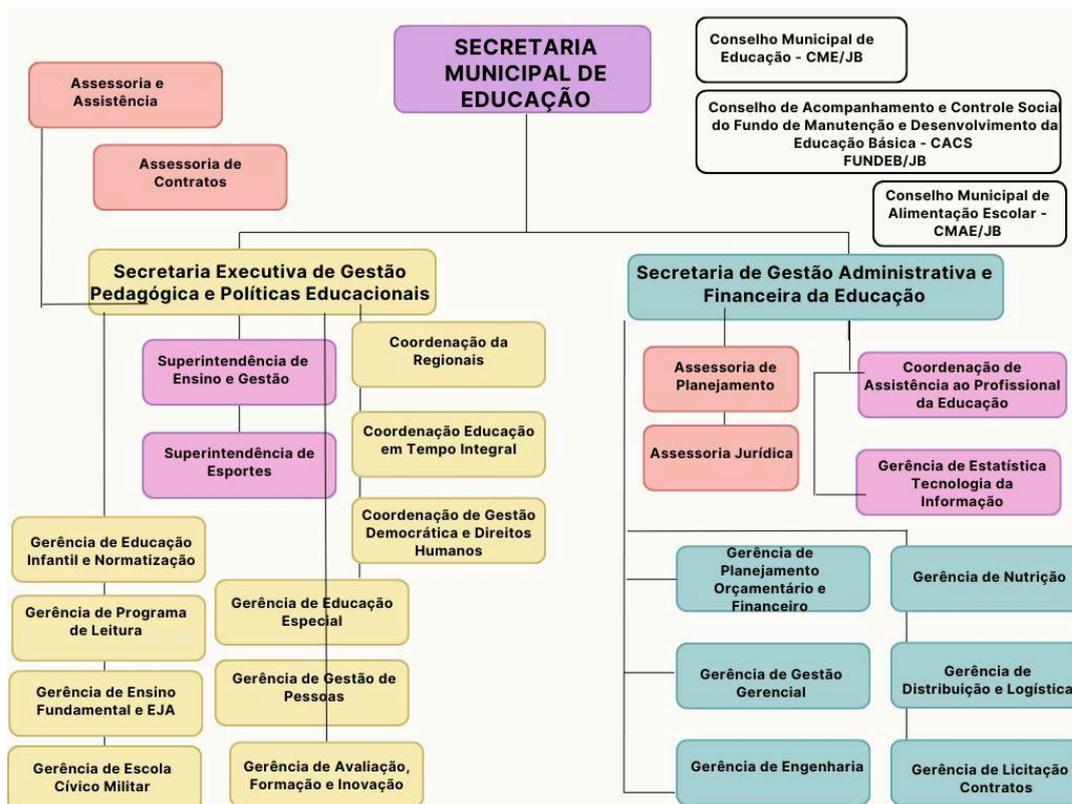
As regionais e os bairros que as compõem organizam-se da seguinte forma:

- Regional 01: **Jaboatão Centro** - Engenho Velho, Floriano, Manassu, Muribequinha, Santana, Santo Aleixo, Socorro, Vargem Fria, Bulhões, Vila Rica e Vista Alegre;
- Regional 02: **Cavaleiro** - Dois Carneiros, Sucupira e Zumbi do Pacheco;
- Regional 03: **Curado** - Curado I, II, III, IV e V;
- Regional 04: **Muribeca dos Guararapes** - Marcos Freire;
- Regional 05: **Prazeres** - Cajueiro Seco, Comportas, Guararapes, Jardim Jordão e Prazeres;
- Regional 06: **Praias** - Barra de Jangada, Candeias e Piedade;
- Regional 07: **Guararapes** - Jardim Jordão, Massaranduba, Rio das Velhas e Prazeres.

À frente da Secretaria Municipal de Educação (SME), o município conta com os trabalhos de Iany Jardim, responsável por liderar e coordenar todas as atividades relacionadas à educação do município. O quadro funcional da SME divide-se em dois setores principais: a Secretaria de Gestão Pedagógica e Políticas Educacionais

e a Secretaria de Gestão Administrativa e Financeira da Educação, ambas com seus respectivos representantes. Integradas às secretarias, encontram-se as gerências, cada uma com uma figura representativa, cujo objetivo é responder por determinado segmento de ensino ou eixo da administração. Na figura 2, logo abaixo, podemos observar o organograma da SME de Jaboatão dos Guararapes-PE.

Figura 8 – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes



Fonte: A autora, com base em informações obtidas no site da SME (2024).

4.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

Delineado o campo da pesquisa, o pesquisador precisa atentar para o fato de que existem outros elementos relativos à metodologia, pois

A metodologia não só contempla a fase de exploração de campo (escolha do espaço da pesquisa, escolha do grupo de pesquisa, estabelecimento dos critérios de amostragem e construção de estratégias para entrada em campo) como a definição de instrumentos e procedimentos para análise dos dados (Minayo, 2001, p. 43).

A abordagem qualitativa apresenta uma variedade de técnicas e instrumentos que permitem ao pesquisador alcançar os seus objetivos, bem como responder ao problema de pesquisa, em diálogo com o marco teórico que fundamenta o seu estudo e a realidade empírica do objeto em questão. Sobre o assunto, afirma Minayo (2001, p. 43) que:

devemos definir as técnicas a serem utilizadas tanto para a pesquisa de campo (entrevistas, observações, formulários, história de vida) como para a pesquisa suplementar de dados, caso seja utilizada pesquisa documental, consulta a anuários, censo.

Segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 174), “técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos”. Afirmam as autoras que existem diferentes técnicas de coleta de dados, as quais organizam-se e podem variar de acordo com as fases da pesquisa (Lakatos; Marconi, 2003), dentre essas técnicas encontram-se:

- Documentação indireta;
- Documentação direta;
- Observação direta intensiva;
- Observação direta extensiva.

Relacionados às técnicas supracitadas, encontram-se os instrumentos de coleta de dados. Cada técnica de coleta de dados apresenta seus instrumentos, logo, os instrumentos de coleta variam de acordo com a técnica utilizada.

Este estudo entende a documentação como uma técnica que pode desenvolver-se de forma direta ou indireta. A documentação indireta, a exemplo de outras técnicas preliminares, diz respeito à coleta de dados “realizada com intuito de recolher informações prévias sobre o campo de interesse” (Lakatos; Marconi, 2003, pp. 174- e 186). Já a documentação direta, é feita diretamente no local onde os fenômenos em investigação ocorrem . Neste estudo, realizamos uma pesquisa exploratória, a partir da análise de informações contidas em órgãos governamentais e em outros locais que trabalham com dados estatísticos, como a página virtual da própria SME.

A fase inicial da coleta de dados pode ser feita por meio da pesquisa documental e/ou pesquisa bibliográfica. Considerando a importância da realização de um levantamento bibliográfico, inicialmente, realizamos uma busca de pesquisas sobre a temática aqui discutida, seguindo as recomendações de Minayo (2003, p. 52), que afirma que: “[...] essa dinâmica é fundamental para qualquer tipo de pesquisa. Essa forma de investigar, além de ser indispensável para a pesquisa básica, nos permite articular conceitos e sistematizar a produção de uma determinada área de conhecimento”.

Além de documentos indiretos, esta pesquisa contou com a análise de documentação direta, a saber: o documento norteador da educação do município, intitulado de “Referencial Curricular do Município de Jabotão dos Guararapes” (RCMJB), o Plano Municipal de Educação e a Lei nº 1459/2014, que rege sobre a bonificação do município.

Sabemos que a pesquisa documental pode apresentar, como fonte de coleta de dados, três variáveis denominadas de: fontes escritas ou não; primárias ou secundárias; contemporâneas ou retrospectivas. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre ou depois (Lakatos; Marconi, 2003, p. 174). Minayo (2001) define a análise documental indireta como uma pesquisa suplementar de dados.

Procuramos, também, coletar dados que possibilitassem fazer uma caracterização do município da pesquisa. Esse tipo de procedimento enquadra-se no que é chamado de busca em fontes estatísticas. De acordo com Lakatos e Marconi (2003, p. 177):

A coleta e elaboração de dados estatísticos, inclusive censitários, está a cargo de vários órgãos particulares e oficiais, entre eles: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), IBOP (Instituto Brasileiro de Opinião Pública), Departamentos Municipais e Estaduais de Estatística, Instituto Gallup² etc. Os dados coletados são os mais diversos:

- Características da população;
- Fatores que influem no tamanho da população;
- Distribuição da população;
- Fatores econômicos;
- Moradia;
- Meios de comunicação.

² É importante lembrar que os institutos IBOP e Gallup não existem mais no Brasil.

Além disso, realizamos uma busca no site da SME de Jabotão dos Guararapes, visto que esse site permitiu uma análise documental de natureza *documentos públicos*. Diante da característica da documentação, a análise classificou-se como *arquivos públicos*, uma vez que o material analisado trata-se de “arquivos governamentais (federais, regionais, escolares ou municipais)” (Cellard, 2008, p. 296). A análise realizada no site da SME, contudo, apresentou inconsistência, tendo em vista a pouca informação pertinente para o nosso trabalho.

Na tentativa de superar os desafios apresentados pela análise documental realizada, demos continuidade ao procedimento de coleta de dados, utilizando um segundo instrumento de coleta. Levando em consideração a dificuldade de acessar os sujeitos participantes da pesquisa, optamos por utilizar o questionário, a fim de obter os dados necessários para este estudo, uma vez que o questionário permitiu-nos fornecer tempo de resposta para os respondentes.

Segundo Lakatos e Marconi (2003), o questionário é um método que consiste em uma série de perguntas organizadas e destinadas aos respondentes, sem que haja a presença do entrevistador no momento que as perguntas são respondidas. Após respondê-las, os respondentes devem retornar ao pesquisador.

Durante a coleta de dados, considerando a dificuldade em encontrar pessoas dispostas a participar deste estudo, procuramos estabelecer um ambiente favorável, deixando a critério dos sujeitos a escolha de responder por escrito as perguntas do questionário, assim como demos a oportunidade de dialogar sobre as temáticas presentes no roteiro. Como grande parte dos indivíduos frisaram o fator tempo como um dos empecilhos para nos receberem, assumimos o risco de optar pelo questionário, tendo a consciência de que não explorar as questões da mesma forma como seriam exploradas se tivéssemos optado pela entrevista semiestruturada, por exemplo, não contribui para um melhor aproveitamento das respostas, o que configurou-se como um dos pontos fracos do questionário. Conforme Ribeiro (2008), com o questionário, ficamos inviabilizados de comprovar as respostas, de esclarecer possíveis dúvidas, além de contarmos com “perigo” de respostas influenciadas.

Além das fragilidades do questionário, percebidas durante a aplicação deste, sabemos que esse instrumento de coleta de dados também apresenta pontos positivos, que contribuíram com a coleta. Lakatos e Marconi (2003, p. 201) explicam que o questionário “economiza tempo e viagens; Atinge um maior número de pessoas simultaneamente; Abrange uma área geográfica mais ampla [...]”.

As perguntas foram elaboradas, a fim de alcançar os objetivos da pesquisa. Para tanto, a organização das temáticas presentes nos questionários foram elencadas de acordo com os elementos que caracterizam a NGP, quais sejam: modelo de gestão gerencial; avaliação externa dos resultados e do rendimento escolar; publicação dos resultados obtidos pelas escolas em testes padronizados; financiamento das escolas com base nos resultados e remuneração dos docentes com base em critérios de mérito e produtividade (BDE); e autonomia escolar (Verger, 2015).

Lakatos e Marconi (2003) classificam as perguntas de um questionário em três categorias: abertas, fechadas e de múltipla escolha. No presente estudo, optamos pelo tipo “perguntas abertas”, as quais também podem ser chamadas de “livres” ou “não limitadas”, pois “permitem ao informante responder livremente, usando linguagem própria, e emitir opiniões” (Lakatos; Marconi, 2003, p. 203).

A fim de explorar o objeto deste estudo de diferentes formas, optamos por aplicar os questionários em diferentes instâncias educacionais, aplicando-os a participantes de cargos distintos no município, abrangendo, portanto, a SME, a gestão escolar do município de Jaboatão dos Guararapes e o Sinproja.

Na instância da **SME** de Jaboatão dos Guararapes, apesar de termos bastante dificuldade relativas à disponibilidade dos sujeitos para participarem da pesquisa, conseguimos participantes que estão em cargos centrais da gerência de ensino. Os respondentes atuam na gestão geral de ensino e na gestão escolar, supervisionando equipes divididas pelas etapas de ensino. As funções desses profissionais incluem monitorar o progresso da aprendizagem dos estudantes e garantir o cumprimento das normas estabelecidas pela SME.

Esse grupo de participantes contribuiu para o entendimento do que acontece em termos de gestão no município jaboatonense. Todos os respondentes que representaram a SME são servidores do quadro do município e chegaram aos atuais cargos por meio do convite da atual secretaria. A participação desse grupo de pesquisados contribuiu para entendermos até que ponto os gestores percebem ou estão influenciados pelos elementos da NGP.

Entre o período de dezembro de 2023 e março de 2024, persistimos com a tentativa de conseguir o maior número de representantes possível. Entretanto, diante das dificuldades encontradas, conseguimos um total de 3 (três) respondentes, que representaram a SME. Os questionários foram levados até o prédio da

prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, onde funciona a SME, e deixados com uma das gerentes educacionais para serem respondidos. Inicialmente, obtivemos o retorno de 2 (dois) questionários e, em seguida, após alguns contatos, conseguimos a devolutiva do terceiro.

No tange à **gestão escolar**, optamos por selecionar gestores escolares, para obter diferentes perspectivas e experiências, além de captar o máximo de informações possível sobre o mesmo objeto de análise. Devido à localidade e por não ter muitos contatos diretos com o público-alvo, encontramos dificuldades. No entanto, conseguimos selecionar 3 (três) gestores escolares da rede municipal de ensino.

Nesse caso, o período de aplicação do questionário foi mais curto, se comparado ao questionário aplicado como os profissionais da SME. As gestoras participantes receberam o questionário e nos devolveram no mês de março de 2024. O contato com duas das participantes ocorreu via *Whatsapp*. O questionário foi enviado em anexo e, quando respondido, foi devolvido da mesma maneira. A terceira participante recebeu o questionário por meio de uma professora da rede que leciona na escola da terceira participante. A intermediadora responsabilizou-se em realizar o transporte do questionário, tanto para chegar até a gestora, quanto para voltar para as nossas mãos. As gestoras participantes assumem o comando de escolas localizadas em 2 (duas) das 7 (sete) regionais que compõem o município. Duas das gestoras estão sob a gestão de instituições da regional 6, em bairros localizados em áreas de praia, e uma delas está gerindo uma escola localizada na regional 7, RPA-Guararapes.

O primeiro contato com o **Sinproja** ocorreu de forma presencial, no prédio da SUBSEDE do sindicato, que localiza-se em Prazeres, em dezembro de 2023. Após apresentar a pesquisa à secretária, ela nos orientou a enviar um e-mail para formalizar o interesse em pesquisar com os representantes do Sinproja, enviando documentos para comprovar a veracidade da pesquisa. Obtivemos o retorno do e-mail para tratarmos das disponibilidades. No entanto, como os horários não coincidiam, foi sugerido enviar o questionário por e-mail para que os profissionais que tivessem disponibilidade pudessem respondê-lo. Tivemos outro contato e conseguimos o número de celular de alguns representantes interessados em participar da pesquisa. Nos comunicamos via *Whatsapp* com 4 (quatro) representantes do Sinproja que colocaram-se à disposição para participar da

pesquisa. O questionário foi enviado de forma particular, via e-mail, para cada um deles, entre janeiro e março de 2024, de acordo com as disponibilidades.

Realizamos outras tentativas para obter mais participantes, no entanto, sem sucesso. Assim sendo, conseguimos um total de 10 (dez) participantes. Como forma de mantermos o sigilo em relação a cada sujeito, iremos utilizar as seguintes nomeações: em relação aos representantes da SME, vamos chamá-los de SE1, SE2 e SE3; quanto aos gestores escolares, de G1, G2 e G3; já no que se refere aos profissionais do Sinproja, de S1, S2, S3 e S4.

Vale salientar que os questionários continham perguntas sobre as mesmas temáticas para todos os respondentes, mas foram questionários distintos.³ O questionário voltado aos representantes da SME foi composto por 22 (vinte e duas) questões, o das gestoras escolares por 21 (vinte e uma) perguntas, e o dos representantes do Sinproja, 18 (dezoito).

Os questionários foram divididos em dois blocos: o primeiro destinado ao perfil sócio-pedagógico dos entrevistados, além de abranger nome, nível de formação, cargo, entre outros. Aos representantes da SME e aos gestores escolares, perguntamos, entre outros, como chegou ao cargo, tempo de atuação, qual a função exercida anteriormente e quais as principais funções do cargo.

Com as perguntas do segundo bloco, por sua vez, pretendemos alcançar de forma direta os objetivos deste estudo. Diante disso, buscamos descobrir a percepção dos entrevistados sobre a gestão municipal de educação. Para tanto, as perguntas foram sobre as concepções de gestão, as características presentes na gestão do município de Jaboatão dos Guararapes, o diferencial do trabalho realizado no município, a opinião dos entrevistados sobre os pontos fortes e fracos das ações educacionais, entre outros. Além disso, a fim de identificarmos o tipo de gestão estabelecida na rede, indagamos sobre como se dá a elaboração dos planejamentos, tentando entender se há debates ou se é um movimento centralizado, questionamos sobre as avaliações em larga escala e a divulgação de seus resultados, como também se este último ponto está atrelado a questão da qualidade educacional. No segundo bloco, as perguntas se diferenciam apenas na forma como foram elaboradas, mas elas têm a mesma finalidade em relação ao conteúdo a ser coletado. Apenas uma pergunta afasta-se da temática e encontra-se

³ Os questionários estão disponíveis nos apêndices.

presente apenas no questionário dos representantes da SME. A pergunta em questão diz respeito à presença de parceiros do terceiro setor para o desenvolvimento das atividades.

4.4 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS

Inseridas na pesquisa qualitativa, existem diferentes técnicas voltadas à análise e sistematização dos dados, a escolha entre as opções, por parte do pesquisador, se dá respeitando a problemática e os objetivos da pesquisa. Segundo Cavalcante, Calixto e Pinheiro (2014, p. 14): “a escolha da técnica deve estar atrelada ao tipo de pergunta elaborada, ao tipo de conhecimento que se deseja produzir frente ao objeto estudado e, fundamentalmente, necessita de sistematização”.

Neste estudo, a fim de alcançar os objetivos da pesquisa, optamos pela técnica de Análise de Conteúdo (AC), a qual “compreende técnicas de pesquisa que permitem, de forma sistemática, a descrição das mensagens e das atitudes atreladas ao contexto da enunciação, bem como as inferências sobre os dados coletados” (Cavalcante; Calixto; Pinheiro, 2014, p. 14).

A AC é utilizada em diferentes áreas de estudo. No campo da educação, a técnica de AC possibilita ao pesquisador extrair dados importantes e encorpados de significados, com o objetivo de interpretar e compreender as distintas possibilidades de objetos, podendo ser fenômenos, processos ou contextos. Na pesquisa qualitativa, “a análise de conteúdo permite extrair significados, inferir conhecimentos e compreender as condições de produção e recepção das mensagens” (Bardin, 2011, p. 42). Além disso, essa técnica possibilita a “interpretação dos dados, pela qual o pesquisador passou a compreender características, estruturas e/ou modelos que estão por trás das mensagens levadas em consideração” (Câmara, 2013, p. 190).

Bardin (2016), autora responsável por configurar, em 1997, as orientações que nos servem de referência para o uso da AC, sistematiza o uso dessa técnica em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados: inferência e interpretação. A primeira fase, a da pré-análise, diz respeito ao momento em que o pesquisador organiza e prepara os dados para análise. Está incluso, neste momento, os objetivos de análise, a seleção do material a ser

analisado – no caso de análise documental – ou a transcrição do material coletado – no caso da entrevista –; a definição de hipóteses e elaboração de um plano de análise; e a “leitura flutuante” do material. Na fase de exploração do material, por seu turno, o pesquisador realiza o processo de codificação, classificação e categorização dos dados, de acordo com as temáticas e conceitos que foram identificados. A terceira etapa, por fim, refere-se ao tratamento dos resultados, momento em que o pesquisador se posiciona, procurando construir significados, a partir da interpretação dos documentos e das falas (Câmara, 2013). Destacamos que a “interpretação deverá ir além do conteúdo manifesto dos documentos, pois, interessa ao pesquisador o conteúdo latente, o sentido que se encontra por trás do imediatamente apreendido” (Câmara 2013, p. 188).

Ao optar pela técnica de AC, faz-se necessário que o investigador respeite algumas regras:

exaustividade (deve-se esgotar a totalidade da comunicação, não omitir nada); *representatividade* (a amostra deve representar o universo); *homogeneidade* (os dados devem referir-se ao mesmo tema, serem obtidos por técnicas iguais e colhidos por indivíduos semelhantes); *pertinência* (os documentos precisam adaptar-se ao conteúdo e objetivo da pesquisa) e *exclusividade* (um elemento não deve ser classificado em mais de uma categoria) (Câmara, 2023, p. 183).

Vale ressaltar que a técnica de AC não é um modelo rígido a ser seguido, mas, sim, um procedimento pelo qual o pesquisador desenvolve a análise de forma versátil, atendendo a problemática e aos objetivos da pesquisa. No entanto, “a obtenção de dados requer um redobrado cuidado do pesquisador quanto às opiniões dos respondentes e da organização. Devem imperar, portanto, a ética e o rigor científico, no caminho a ser trilhado” (Câmara, 2013, p. 191).

Na próxima seção, apresentaremos a análise dos dados coletados, tanto por meio de documentos, quanto por meio dos questionários aplicados, tecendo debates e considerações reflexivas acerca da NGP. Para tanto, organizamos as categorias de discussão da seguinte forma: num primeiro momento, trataremos das concepções/definições de gestão dos sujeitos do estudo, abordaremos o tipo de gestão desenvolvida no município de Jaboatão dos Guararapes e a opinião dos participantes desta pesquisa sobre os conjuntos de ações que vêm sendo desenvolvidas neste município. Indiretamente, as perguntas realizadas aos

participantes nos possibilitaram compreender quais os pontos fortes/fracos da política implantada, se eles concordam com o que vem sendo implementado em Jaboaão dos Guararapes em nível educacional, entre outros.

Além disso, discutiremos a respeito do planejamento da educação no município em questão, como esse planejamento é elaborado e se existe a participação da comunidade escolar nessa elaboração, buscando entender como ou se é estabelecida a comunicação entre as partes envolvidas no contexto educacional. Em seguida, num terceiro momento, discutiremos como as políticas de *accountability* têm se materializado nas práticas da gestão do município de Jaboaão dos Guararapes, destacando as questões inerentes à avaliação estandardizada.

O esforço para analisar e entender os elementos supracitados se faz necessário para a compreensão de como a NGP materializa-se no município de Jaboaão dos Guararapes, tendo em vista que os elementos explorados até aqui são fundamentais para entender o tipo de gestão que vem sendo desenvolvida neste município.

5 PERCEPÇÕES DOS SUJEITOS

Conforme delineado na quarta seção desta dissertação, elegemos como campo de pesquisa a rede de ensino municipal de Jaboatão dos Guararapes-PE. Coletamos os dados por meio da aplicação de questionários. Os sujeitos participantes deste estudo estão divididos em três grupos, a saber: representantes da SME; gestores escolares; e profissionais do SINPROJA.

Nesta seção, apresentaremos as percepções dos sujeitos investigados acerca da política de gestão da educação no município de Jaboatão dos Guararapes-PE. A forma como os sujeitos percebem o mundo está relacionada à forma como estes se relacionam, à como atribuem sentidos e valores e à como interagem no mundo. Diante disso, intencionamos analisar como a gestão da educação tem alinhado-se aos preceitos da NGP, a partir da percepção de técnicos da SME, gestores escolares e representantes do SINPROJA, como já dito.

Visando situar o leitor, destacamos algumas características que consideramos importantes sobre o perfil socioprofissional dos sujeitos desta pesquisa, concentrando a análise nas seguintes variáveis: a) cargo que ocupa; b) forma de acesso ao cargo; ec) escolaridade. Optamos por essa categorização, pois entendemos que a posição que cada sujeito ocupa colabora estrategicamente para a forma como a gestão da educação é operacionalizada na rede de ensino em questão.

Representando a SME de Jaboatão dos Guararapes, tivemos um total de 3 (três) participantes (SE1, SE2, SE3). Esses participantes ocupam cargos estratégicos na gerência de ensino, são todos professores concursados da Rede Municipal de Ensino de Jaboatão dos Guararapes e chegaram aos cargos que ocupam a partir de convite feito pela atual SME. Em relação à formação, dois desses participantes possuem título de Mestre e um, de Especialista, em áreas como “Educação, Cultura e Identidades”, “Meio Ambiente” e “Educação de Jovens e Adultos”, respectivamente.

Já representando a gestão escolar, contamos com a participação de 3 (três) gestores (G1, G2, e G3), que ocupam o cargo em escolas situadas nas Regionais 6 e 7, conforme descrito no item 3.2 deste estudo. Os participantes assumiram o cargo por meio de processo seletivo, o qual envolveu as seguintes etapas: curso, prova escrita e eleição direta. Além de serem graduados, eles possuem títulos de

pós-graduação. Um dos participantes tem mestrado, com área de concentração em “Organizações Educativas e Administração Educacional”, e os outros dois têm especialização nas áreas de “Gestão Escolar e Inclusão” e “Educação e Linguagem e Supervisão Escolar”.

Em relação aos representantes do SINPROJA, 4 (quatro) sujeitos (S1, S2, S3, e S4) participaram deste estudo. Um dos participantes fez mestrado, com área de concentração em “Ensino de Sociologia”, e os demais possuem especialização em “Ensino de História”, “História de Pernambuco” e “Gestão Educacional”.

Para alcançarmos os objetivos deste estudo, construímos esta seção realizando as seguintes etapas: 1) análise de documentos oficiais que orientam a política educacional do município; e 2) análise de falas dos sujeitos envolvidos na gestão da educação, de modo a compreender as suas percepções e respectivas práticas.

Os dados levantados revelaram as percepções dos sujeitos, as quais foram categorizadas nas seguintes temáticas: a) concepções e definições de gestão; b) características da gestão educacional; e c) elementos da NGP na gestão da educação.

5.1 CONCEPÇÕES E DEFINIÇÕES DE GESTÃO EDUCACIONAL

Conforme discutido na primeira seção desta dissertação, ao longo da história, as concepções de gestão educacional passaram por significativas transformações, em função dos diferentes contextos socioeconômicos, da influência dos organismos internacionais e de determinados interesses políticos. Essas transformações têm acompanhado, sobretudo, o movimento de reformas da administração pública, iniciado, no Brasil, a partir da década de 1990. As determinações gerencialistas, presentes no cerne desse movimento, foram, aos poucos, introduzidas nas políticas educacionais recentes, tanto em nível global quanto local. Tratando das políticas públicas inseridas no campo da educação, a gestão educacional passou a ser considerada de forma singular.

O conceito de gestão, em geral, diz respeito ao ato de gerir, de tomar decisões, no entanto, o termo é fortemente vinculado a “funções burocráticas, destituídas de uma visão humanística, e como uma ação voltada à orientação do

planejamento, da distribuição de bens e da produção desses bens” (Menezes; Oliveira, 2018, p. 879).

Acreditamos que a educação reflete o projeto de sociedade que se deseja. Por isso, ela vive em constante arena de disputa, tendo em vista que não existe um único projeto de educação. Como afirma Marques (2016, p. 88): “A história da educação brasileira é marcada pela disputa entre diferentes projetos sociais e, portanto, por diferentes projetos educacionais”. No caso da gestão da educação em âmbito municipal, é importante ressaltar que, para cada projeto de sociedade, corresponde determinada concepção de educação.

A Gestão do Sistema Municipal de Ensino constitui-se, essencialmente, como um processo de articulação para o desenvolvimento da Proposta Político-Pedagógica das escolas de sua jurisdição. Esse processo se fundamenta e é conduzido segundo uma determinada concepção de educação e de sociedade. Pensar, pois, um processo educacional e a ação das escolas significa definir um projeto de cidadania e atribuir uma finalidade à escola que seja congruente àquele projeto (Bordignon; Gracindo, 2011, p. 149).

Assim, entendemos que as mudanças ocasionadas na sociedade têm efeitos na política educacional e, de igual modo, nas práticas de gestão que acontecem nos sistemas de ensino, que influenciam e são influenciadas por determinadas concepções de educação e de gestão. Desse modo, inicialmente, buscamos identificar e compreender concepções de gestão presentes nas falas dos sujeitos investigados. Dessa forma, identificamos as abordagens que as formações discursivas dos participantes adotam, verificando se esses elementos se inserem em um contexto gerencial ou democrático de gestão.

Para isso, os sujeitos responderam perguntas sobre como definem gestão e quais elementos consideram essenciais. No quadro abaixo, apresentamos os extratos coletados:

Quadro 3 – Concepções e definições de gestão

REPRESENTANTES DA SME	REPRESENTANTES GESTÃO ESCOLAR	REPRESENTANTES SINPROJA
--------------------------	----------------------------------	----------------------------

<p>SE1: A gestão consiste na governança de pessoas e processos; Devem compor a gestão: definição de objetivos e metas claras; alinhamento e articulação da equipe; monitoramento contínuo das ações desenvolvidas, com o intuito de reforçar ou redirecionar as ações.</p> <hr/> <p>SE2: Democrática e dialogada, com constantes consultas às equipes colegiadas de cada área que gerencio; Diálogo, responsabilidade, compromisso, liderança e articulação.</p> <hr/> <p>SE3: Conjunto de princípios voltados ao planejamento, organização e acompanhamento de metas; Componentes: participação, autonomia e pluralismo.</p>	<p>G1: Gerir pessoas e a organização. Principais componentes: planejamento, execução, organização, avaliar e realizar planejamento.</p> <hr/> <p>G2: Gestão é administrar, conduzir com sabedoria e simplicidade, sendo empático e compreensivo. Ter liderança e conhecimento das situações do cotidiano.</p> <hr/> <p>G3: Figura responsável pela administração e organização de uma instituição de ensino. Diretor; vice; coordenador e comunidade escolar.</p>	<p>S2: Definiria <i>gestão</i> como o ato de administrar e conduzir recursos e/ou situações, através de ações que viabilizem o bom funcionamento do “objeto/órgão” gerido. Nesta, não podem faltar representatividade, quando se trata de gestão de pessoas, conhecimento do que está sendo gerido e organização.</p> <hr/> <p>S3: Defendemos a gestão democrática, com eleição para diretores(as), conselho escolar forte e grêmio estudantil livre. Decisões compartilhadas com a comunidade escolar.</p> <hr/> <p>S4: Gestão compreende os processos de organização e administração de uma instituição, tanto nos aspectos materiais quanto no que diz respeito aos recursos humanos. São essenciais para a gestão: a organização; a liderança (em contraposição ao autoritarismo); a divisão do trabalho; o planejamento; a colaboração; e a responsabilidade.</p>
---	---	--

Fonte: A autora (2023/2024), com base nos dados coletados.

De maneira geral, é possível notar que os sujeitos desta pesquisa apresentam uma compreensão definida sobre o que é gestão e trazem elementos-chave que caracterizam o ato de gerir, conforme evidenciado nos extratos discursivos do Quadro 3.

Além disso, é possível perceber a presença de elementos que configuram as duas concepções de gestão: gestão gerencial e gestão democrática, as quais são facilmente identificadas nas falas dos sujeitos SE1, SE2, SE3, G1, S2, S3 e S4, respectivamente. A presença de elementos que caracterizam tanto uma concepção gerencialista quanto democrática nas respostas dos participantes revela certo

hibridismo, o qual pode ser reproduzido e/ou incorporado nas práticas dos sujeitos no fazer cotidiano.

Percebemos que os sujeitos elencaram aspectos que consideram importantes e que não podem deixar de fazer parte de uma gestão. Nas falas selecionadas no quadro acima, vemos elementos que se relacionam aos diferentes tipos de gestão, conforme pode ser verificado abaixo:

A gestão consiste na governança de pessoas e processos. **Devem compor a gestão: definição de objetivos e metas claras; alinhamento e articulação da equipe; monitoramento contínuo das ações desenvolvidas, com o intuito de reforçar ou redirecionar as ações** (SE1, grifo nosso).

Nesse extrato discursivo, o sujeito apresenta uma concepção de gestão orientada ao monitoramento e avaliação de resultados. Ele aponta elementos que devem compor a gestão e que guardam certa relação com a NGP, pois baseiam-se em determinado tipo de modelo gerencial de gestão. A declaração de SE1 revela uma visão clara e estruturada da gestão, que aproxima-se do modelo gerencial/gestão por resultados, conforme observamos no trecho “definição de objetivos e metas claras” (SE1), sugerindo um alinhamento a um tipo de abordagem focada em resultados, bem como no trecho “monitoramento contínuo das ações” (SE1), demonstrando a crença de que esse tipo de abordagem é essencial para garantir a eficiência e eficácia dos processos.

De início, inferimos que os aspectos pontuados pelo sujeito estão em convergência com o que apontam os estudos sobre o modelo de gestão em questão. Afirma Arruda (2017, p. 41) que: “no modelo de gestão por resultados dá-se ênfase aos indicadores mensuráveis, a fim de operacionalizar o modelo ou para permitir a avaliação do alcance de metas estabelecidas”.

Outra fala que aproxima-se dos elementos da gestão gerencial é a do sujeito **G1**, o qual define gestão da seguinte forma: “Gerir pessoas e a organização” (G1), elencando como principais componentes: “**planejamento, execução, organização, avaliar e realizar planejamento**” (G1, grifo nosso). Ao mencionar os elementos que envolvem a gestão, o sujeito investigado aproxima-se de uma abordagem típica da gestão gerencial, a qual se concentra na eficiência operacional, na definição clara de objetivos e metas, na organização dos recursos e na implementação de processos

para alcançar esses objetivos. Embora **G1** mencione a “gerência de pessoas”, não fica claro se essa gestão de pessoas é exercida de maneira participativa e inclusiva, assim como ocorre em uma abordagem do tipo democrática.

Por outro lado, os sujeitos **SE2**, **S3** e **SE3** apresentam concepções e elementos que aproximam-se da abordagem do modelo de gestão democrática. Nas respostas deles chamou a atenção a presença de palavras e/ou expressões que, comumente, aparecem associadas aos contextos democráticos, como é o caso de “diálogo”, “decisões compartilhadas”, “eleição para diretores”, “participação” e “autonomia”.

Para o participante **SE2**, a gestão é definida como “democrática e dialogada, com constantes consultas às equipes colegiadas de cada área que gerencio; **Diálogo, responsabilidade, compromisso, liderança e articulação**” (SE2, grifo nosso). Nesse trecho, percebemos a presença de elementos que articulam-se a uma visão de gestão que se destaca pela abordagem democrática e dialogada. Além disso, SE2 enfatiza a importância de envolver todos os membros da equipe no processo decisório, promovendo, assim, um ambiente participativo e inclusivo, destacando princípios fundamentais para a gestão, quais sejam: “diálogo, responsabilidade, compromisso, liderança e articulação” (SE2).

O sujeito **S3**, por sua vez, defende uma concepção de gestão de caráter democrático, elencando os elementos que configuram essa concepção na prática: “Defendemos a Gestão Democrática, **com eleição para diretores(as), conselho escolar forte e grêmio estudantil livre. Decisões compartilhadas com a comunidade escolar**” (S3, grifo nosso). A fala do participante revela o entendimento de que a gestão, numa perspectiva democrática, requer a mobilização de mecanismos de gestão que aproximem as pessoas dos espaços de decisão, como deve acontecer com a eleição para diretores e a atuação de instâncias colegiadas, que são elementos essenciais da concepção democrática de gestão. Percebemos, portanto, que o sujeito defende a abordagem democrática, indicando os mecanismos práticos dessa gestão utilizados no contexto educacional.

Para o sujeito **SE3**, a gestão é o “conjunto de princípios voltados ao planejamento, organização e acompanhamento de metas. Componentes: **participação, autonomia e pluralismo**” (SE3, grifo nosso). Nesse trecho, o participante recorre aos elementos “planejamento, organização e acompanhamento de metas”, que são típicos de uma vertente tecnicista e gerencial, para definir

gestão. Ao mesmo tempo, ele elenca “participação, autonomia e pluralismo” como componentes essenciais da gestão, os quais são característicos de uma concepção de gestão democrática, uma vez que são termos que passam a ideia de busca e envolvimento ativo de todos os interessados no processo de planejamento e tomada de decisão.

Destacamos que, apesar de encontrarmos o planejamento, a organização e o acompanhamento de metas como estratégias presentes na perspectiva gerencialista, eles também estão presentes na gestão democrática, visto que são princípios em comum, o que indica certo hibridismo na concepção e prática de gestão de SE3.

Essa prática, que aqui denominamos de *híbrida*, também aparece na resposta de S4, conforme o trecho discursivo abaixo:

Gestão compreende os processos de organização e administração de uma instituição, tanto nos aspectos materiais quanto no que diz respeito aos recursos humanos. São essenciais para a gestão: **a organização; a liderança (em contraposição ao autoritarismo); a divisão do trabalho; o planejamento; a colaboração; e a responsabilidade** (S4, grifo nosso).

Diante disso, **S4** demonstra uma perspectiva que pode ser encarada como uma combinação de elementos das gestões gerencial e democrática, uma vez que o participante enfatiza a importância da organização eficiente, da liderança participativa e da responsabilidade compartilhada na busca por melhores resultados institucionais e educacionais.

Após a análise, percebemos que os sujeitos apresentam concepções distintas sobre a gestão e os elementos que caracterizam-na. É evidente que as perspectivas de gestão apresentadas não se restringem a uma abordagem exclusivamente gerencial ou democrática. Os extratos da fala dos sujeitos levam-nos a identificar, por um lado, uma gestão gerencialista e, por outro, uma gestão democrática, indicando certo hibridismo de concepções. Um padrão de gestão híbrido leva-nos a pressupor a existência de um consenso sobre determinada concepção de gestão na rede de ensino jaboatonense, demonstrado pelas aproximações entre as duas perspectivas (democrática e gerencialista) expressas nos extratos discursivos ora analisados, com prevalência, contudo, dos princípios gerencialistas, os quais têm orientado as práticas de gestão.

Na subseção a seguir, apresentaremos as características, elencadas pelos participantes desta pesquisa, que evidenciam os tipos de gestão existentes na rede municipal de ensino de Jaboatão.

5.2 CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES

Nesta subseção, nos debruçamos sobre as características da gestão da rede municipal de ensino de Jaboatão dos Guararapes, a partir da percepção dos sujeitos, a fim de caracterizar o tipo de gestão desenvolvida. Conforme verificamos, os dados levantados na etapa da pesquisa de campo revelaram a existência de pontos de aproximação tanto com os princípios da gestão democrática e participativa quanto com os pressupostos da lógica gerencialista.

A partir da percepção dos sujeitos (gestores escolares, representantes da SME e representantes do sindicato de professores), inferimos que essas aproximações demonstram certo hibridismo na forma como a gestão da educação é conduzida na rede de ensino jaboatonense, pois mescla elementos das duas vertentes. Assim, ao indagarmos os sujeitos sobre as principais características da gestão, as respostas obtidas foram categorizadas em dois tipos principais: a) gestão democrática e participativa; e b) gestão centralizada. Sistematizamos as falas dos participantes no quadro abaixo:

Quadro 4 – Principais características da gestão da educação

REPRESENTANTES DA SME	REPRESENTANTES GESTÃO ESCOLAR	REPRESENTANTES SINPROJA
--------------------------	----------------------------------	----------------------------

<p>SE1: A premissa da gestão desenvolvida na prefeitura é o viés democrático e participativo.</p> <hr/> <p>SE2: Democrática com práticas de governança.</p> <hr/> <p>SE 3: Uma gestão com foco nas aprendizagens e no atingimento de metas.</p>	<p>G1: Gestão democrática e participativa: uma gestão que possui algumas autonomias, mas é monitorada. É uma gestão baseada na legislação e em prol da educação.</p> <hr/> <p>G2: No meu ponto de vista, a Secretaria de Educação Municipal dá suporte aos diretores escolares, no tocante ao atendimento, à escuta e tentativa de resolução de problemas.</p> <hr/> <p>G3: O gestor deve possuir habilidades técnicas, como gestão financeira, pedagógica e planejamento estratégico, habilidades sociais, inteligência emocional, capacidade de comunicação, liderança.</p>	<p>S2: Antes de responder a essa questão, vale a pena destacar que é uma avaliação do ponto de vista educacional. Sendo assim, é possível perceber que a gestão da cidade de Jaboaão dos Guararapes tem uma postura da administração científica, onde a chefia determina e os subordinados obedecem.</p> <hr/> <p>S3: Gestão de resultados, para atender às avaliações externas.</p> <hr/> <p>S4: Atualmente, a Prefeitura de Jaboaão é marcada por uma concepção de gestão pautada nos princípios neoliberais, com centralização das decisões, falta de planejamento das atividades (ou não cumprimento do planejado) e intensamente marcada pelo autoritarismo nos vários níveis organizacionais. Outro ponto de destaque é a falta de organização administrativa da atual gestão, onde sequer é possível um acompanhamento dos servidores e da população em geral, dos processos que são dados entrada nos órgãos públicos, bem como os prazos de resposta para esses processos não são respeitados. Além disso, falta transparência da administração pública da atual gestão municipal.</p>
--	---	--

Fonte: A autora (2023/2024), com base nos dados coletados.

Ao analisarmos os extratos discursivos dispostos no quadro acima, percebemos a relação estabelecida entre as respostas e as posições ocupadas pelos participantes. Como num jogo de tabuleiro, cada posição determina a forma

como os sujeitos percebem as características e incorporam os elementos da política de gestão em ação. Enquanto a resposta dos sujeitos representantes da SME tem por característica a concisão, sendo elaborada de forma direta, objetiva e em poucas palavras, os gestores escolares apresentam respostas elaboradas de forma descritiva, relacionando suas respostas à forma como a política é executada e às características que o gestor escolar deve possuir. Por outro lado, os representantes do sindicato trazem respostas amplas, com destaque para a crítica levantada ao modelo desenvolvido.

Prosseguimos com a análise dos dados buscando identificar os elementos apontados pelos sujeitos que caracterizam o tipo de gestão desenvolvida. O sujeito **SE1**, ao afirmar que “a premissa da gestão desenvolvida na prefeitura é o viés **democrático e participativo**” (SE1, grifo nosso), demonstra que o tipo de gestão tem por característica principal o viés “democrático” e “participativo”. No entanto, o participante não detalha quais são as práticas ou mecanismos concretos que caracterizam esse viés democrático e participativo na gestão. Isso deixa uma lacuna no entendimento sobre como esses princípios são aplicados nas decisões administrativas. No mesmo sentido, a resposta de **SE2** é que a gestão é “democrática com práticas de governança” (SE2, grifo nosso), mas o participante não fornece exemplos ou contextos específicos que confirmem a sua fala.

Vale ressaltar que o termo *governança* vem sendo utilizado, desde a década de 1990, de forma ampla, sem o cuidado analítico que esse termo requer. Os primeiros registros associados ao termo *governance* encontram-se no contexto da reforma do Estado e foram feitos pelo Banco Mundial, na tentativa de aprofundar o conhecimento sobre as condições que poderiam tornar um Estado eficiente, não se restringindo, portanto, aos aspectos gerenciais, administrativos ou ao funcionamento do Estado. O conceito do termo *governança* é amplo e envolve outras dimensões, assim como a articulação de atores sociais e políticos (Diniz, 1995; Santos, 1997).

Já o participante **SE3**, traz a gestão (por resultados) como uma característica: “Uma gestão com foco nas aprendizagens e no **atingimentos de metas**” (SE3, grifo nosso). Apesar de não nomear o tipo de gestão, parece-nos que o sujeito fala sobre uma gestão que relaciona-se à gestão por resultados, uma vez que ele destaca que o foco é a aprendizagem e o atingimento de metas, características que estão intimamente ligadas ao gerencialismo.

Outra fala convergente a essa perspectiva abordada é a do sujeito **S3**:

“**Gestão de resultados**, para **atender as avaliações externas**” (S3, grifo nosso). Nas duas falas analisadas, observamos o que foi discutido na subseção 1.2 a respeito da NGP. Destacamos, como um dos elementos caracterizantes do modelo de gestão, a gestão por resultados, que preconiza a avaliação dos resultados de objetivos estabelecidos. Reforçamos aqui o fato de que não desmerecemos a importância de metas estabelecidas, de avaliação e de resultados como elementos que podem compor os diferentes tipos de gestão. O que pretendemos, contudo, é refletir sobre como esses aspectos são colocados em prática na realidade das escolas e como a racionalização atinge os indivíduos de forma a moldar a prática deles.

A percepção de **S2** aproxima-se de conceitos da teoria burocrática da administração, no que se refere à forma de organização das instituições escolares: “a organização educativa é concebida, estruturalmente, como um *sistema fechado* de funções ou papéis aos quais correspondem direitos e deveres institucionais” (Sander, 1995, p. 85). Vejamos o extrato discursivo abaixo:

Antes de responder a essa questão, vale a pena destacar que é uma avaliação do ponto de vista educacional. Sendo assim, é possível perceber que **a gestão da cidade de Jaboaão dos Guararapes tem uma postura da administração científica, onde a chefia determina e os subordinados obedecem** (S2, grifo nosso).

A fala acima aponta para uma gestão que distancia-se da gestão democrática, uma vez que esta não coaduna com a subordinação dos indivíduos. Na verdade, a gestão democrática preza pela participação ativa e pelo empoderamento dos indivíduos envolvidos. Ela promove um ambiente de colaboração e decisões compartilhadas, buscando integrar diferentes perspectivas e garantir a voz de todos os envolvidos no processo decisório.

Outro destaque pode ser feito na fala de **S4**, que aponta como características presentes na política de gestão da rede municipal de ensino de Jaboaão dos Guararapes aspectos e elementos de ordem gerencialista, além de tecer críticas ao modelo de gestão desenvolvido pela rede:

Atualmente, a Prefeitura de Jaboaão é marcada por uma concepção de gestão pautada nos princípios neoliberais, com **centralização das decisões**, falta de planejamento das atividades (ou não cumprimento do planejado) e intensamente marcada pelo **autoritarismo nos**

vários níveis organizacionais. Outro ponto de destaque é a falta de organização administrativa da atual gestão, onde sequer é possível um acompanhamento dos servidores e da população em geral dos processos que são dados entrada nos órgãos públicos, bem como os prazos de resposta para esses processos não são respeitados. Além disso, falta transparência da administração pública da atual gestão municipal (S4, grifo nosso).

Já quando G1 afirma que: “Gestão **democrática e participativa**: uma gestão que **possui algumas autonomias**, mas **monitorada**. É uma gestão baseada na legislação e em prol da educação” (G1, grifo nosso), notamos que a gestão do município é do tipo gestão democrática. No entanto, a fala do participante apresenta contradição, visto que ele diz que a gestão “possui algumas autonomias” (G1) e fala sobre monitoramento. Esse trecho leva-nos a refletir sobre a descentralização da educação, que diz respeito à autonomia das diferentes instâncias educacionais. No entanto, para além disso, nos faz indagar sobre que tipo de autonomia estamos falando, visto que o sentido de conceitos como o de autonomia podem variar de acordo com as perspectivas teóricas.

No que se refere à autonomia, é importante destacar a forma como esse termo, próprio do campo democrático e vinculado à ideia de participação social e política, vem, aos poucos, sendo incorporado ao universo gerencial e articulado a termos como *responsabilização*, *eficiência* e *eficácia*:

A concessão de autonomia é entendida como sinônimo de responsabilização dos atores escolares pelo sucesso ou fracasso frente aos resultados produzidos. Autonomia associada à eficácia na produção de resultados, posto que se trata de uma autonomia regulada, controlada pela avaliação externa. Distinta, portanto, de uma concepção de autonomia vinculada à ideia de participação social, de ampliação da participação política no que tange à descentralização do poder (Arruda, 2017, p. 40).

De igual modo, Romão (2010) diz que conceitos como *centralização*, *descentralização* e *desconcentração* estão presentes na estrutura de poder das políticas públicas, baseando relações verticalizadas:

Centralização significa o poder decisório concentrado no núcleo básico de uma organização, a partir do qual se estabelece uma estrutura piramidal, de cima para baixo, e nela as demais instâncias de governo e administrativas são transformadas em meras

executoras das políticas e decisões tomadas por esse núcleo (Romão, 2010, p. 45-46).

[A] organização é descentralizada quando o processo de decisão é compartilhado por seus diversos níveis e instâncias governamentais e circunscrições administrativas (Romão, 2010, p. 46, acréscimo nosso).

[Ela – desconcentração] consiste, para uma autoridade administrativa, em delegar a uma outra autoridade colocada sob suas ordens, o poder decidir em seu lugar. Trata-se pois de uma delegação de poder de competências, de uma autoridade superior a uma autoridade hierarquicamente subordinada e controlada estreitamente (Verpeaux, 1993 *apud* Romão, 2010, p. 27, acréscimo nosso).

Dessa forma, quando os termos *autonomia*, *gestão democrática* e *gestão participativa* aparecem nas falas dos participantes desta pesquisa, concluímos que podem estar atrelados a uma contexto de perspectiva neoliberal, que, muitas vezes, subverte significado original desses termos, transformando-se em ferramentas para justificar uma lógica de mercado e privatização disfarçada.

Para obter mais detalhes sobre o modelo de gestão desenvolvido em Jaboatão dos Guararapes, utilizamos como estratégia considerar tanto os pontos fortes quanto as fragilidades apontadas pelos sujeitos desta pesquisa. Vejamos agora as respostas desses sujeitos e as contradições e/ou alinhamentos destas, quando comparadas às falas analisadas anteriormente.

Quadro 5 – Pontos fortes e fragilidades

PONTOS FORTES	FRAGILIDADES
<p>SE1: A maioria dos membros da gestão são professores efetivos da rede municipal.</p> <p>SE2: Estar mais próximo da comunidade, atuando com frentes sociais mais vulneráveis.</p> <p>SE3: A equipe que está a frente da secretaria de educação é, em sua grande maioria, servidores concursados do município, garantindo, dessa forma, a continuidades das políticas públicas educacionais construídas.</p> <p>G1: Planejar, executar e avaliar suas estratégias. Organização do sistema de</p>	<p>SE1: Em algumas ações específicas existe uma centralização [hierarquia que prevalece] das decisões que dificultam o andamento.</p> <p>SE2: As maiores dificuldades estão relacionadas ao espaço territorial bastante diverso (praias, engenhos, morros etc.).</p> <p>G1: Engenharia (estruturas das escolas), matrícula (atender à demanda), financeiro (pagamento de pessoal e compras) e atender com qualidade aos estudantes especiais.</p> <p>G2: Poucas formações para diretores;</p>

<p>educação municipal.</p> <p>G2: Presença constante, facilidade de comunicação com alguns setores.</p> <p>G3: Educação inclusiva.</p> <p>S1: Posso dizer que o atual governo manteve o tempo todo o diálogo aberto com o SINPROJA, mas dialogar, com isso, conseguimos avanços pontuais, mas nada estratégico.</p> <p>S2: A gestão municipal, no que se refere à educação, tem como ponto forte a questão de manter como Secretário Executivo de Educação um professor que faz parte do quadro do município.</p> <p>S3: Em relação à educação, o ponto forte é o diálogo na mesa de negociação.</p>	<p>setores que não se comunicam (interno); solicitações excessivas a curto prazo para entrega.</p> <p>G3: Falta de estrutura na escola.</p> <p>S1: Acho que já falei das fragilidades: a falta de projeto, a extrema burocratização, somo a isso a pouca transparência.</p> <p>S2: É possível apontar a falta de vontade política nos assuntos referentes à educação, por exemplo, muitas escolas funcionam em prédios adaptados, ou seja, prédios que eram casas e foram adaptados para virar escola.</p> <p>S3: A fragilidade é a influência dos outros setores do governo, que têm visão reducionista do Estado. Faltam investimentos numa política de bem estar social. Preferem priorizar o assistencialismo. O que traz sérios impactos à educação.</p> <p>S4: Não identifico nenhum ponto forte na atual gestão municipal, que possui forte característica populista e autoritária. As fragilidades são inúmeras, com destaque para o aprofundamento das desigualdades sociais, piora nos índices da educação e forte influência de pautas fundamentalistas/conservadoras na administração municipal, inclusive com a permanência das escolas cívico-militares, mesmo após o encerramento do programa pelo Governo Federal.</p>
---	---

Fonte: A autora (2023/2024), com base nos dados coletados.

Inicialmente, **SE1** disse que a gestão do município de Jaboatão dos Guararapes tem uma abordagem democrática e participativa. No entanto, ao apresentar as fragilidades presentes na gestão desenvolvida atualmente, o participante evidencia a presença de centralização, visto que, mesmo a maioria dos membros sendo professores efetivos da rede, o aspecto centralizador dificulta o andamento dos processos. Além disso, o sujeito afirma que não consegue vislumbrar estratégias para mudar esse cenário:

Pontos fortes: A maioria dos membros da gestão são professores

efetivos da rede municipal. Pontos fracos: Em algumas ações específicas existe uma **centralização** [hierarquia que prevalece] das decisões que dificultam o andamento. Nesse ponto específico não consigo mobilizar ações para mudança dessa postura. (SE1, grifo nosso).

A contradição aumenta quando **SE1** admite não conseguir implementar estratégias para mudar esse cenário. Essa incapacidade de mobilizar mudanças sugere que há um reconhecimento da disparidade entre discurso e prática, em que as estruturas centralizadoras são mantidas, apesar das aspirações declaradas por uma gestão mais participativa.

Em contrapartida, é possível observar falas que trazem o diálogo como uma das características da atual gestão desenvolvida pelo município de Jaboatão:

Em relação à educação, o **ponto forte é o diálogo na mesa de negociação**. A fragilidade é a influência dos outros setores do governo, que têm visão reducionista do Estado. Faltam investimentos numa política de bem estar social. Preferem priorizar o assistencialismo. O que traz sérios impactos à educação (S3, grifo nosso).

Acho que já falei das fragilidades: a falta de projeto, a extrema burocratização, como a isso a pouca transparência. **Quanto ao ponto forte: posso dizer que o atual governo manteve o tempo todo o diálogo aberto com o SINPROJA, mas dialogar, com isso conseguimos avanços pontuais, mas nada estratégico** (S1, grifo nosso).

No entanto, mesmo o diálogo existindo, parece-nos que a decisão final é da gestão, que parece não considerar integralmente as contribuições advindas dos diálogos estabelecidos. Aparentemente, existe a tentativa de uma gestão democrática e participativa, que busca estar “dentro dos muros da escola” e mais próxima da comunidade escolar. O que leva-nos a pensar nessa possibilidade é a afirmação de **G2**: “[...] percebo que a atuação da Secretaria Municipal é **bastante participativa** junto aos diretores” (G2, grifo nosso), e de SE3:

Estar mais próximo da comunidade, atuando com frentes sociais mais vulneráveis. As maiores dificuldades estão relacionadas ao espaço territorial bastante diverso (praias, engenhos, morros etc.) (SE2, grifo nosso).

Um dos aspectos citados como ponto forte da gestão de Jaboatão dos

Guararapes diz respeito à presença de professores efetivos da rede municipal em posição de liderança, como podemos observar nas falas de **SE1**, **SE3** e **S2**:

Pontos fortes: **a maioria dos membros da gestão são professores efetivos da rede municipal**. Pontos fracos: em algumas ações específicas existe uma centralização [hierarquia que prevalece] das decisões que dificultam o andamento (SE1, grifo nosso).

A equipe que está a frente da secretaria de educação é, em sua grande maioria, servidores concursados do município, garantindo, dessa forma, a continuidade das políticas públicas educacionais construídas (SE3, grifo nosso).

A gestão municipal, no que se refere à educação, **tem como ponto forte a questão de manter como Secretário Executivo de Educação um professor que faz parte do quadro do município**. Como ponto frágil é possível apontar a falta de vontade política nos assuntos referentes à educação, por exemplo, muitas escolas funcionam em prédios adaptados, ou seja, prédios que eram casas e foram adaptados para virar escola (S2, grifo nosso).

No entanto, ainda que boa parte do quadro da equipe que está a frente da SME seja composta por professores concursados da rede municipal de ensino de Jaboatão dos Guararapes, inclusive o atual Secretário Executivo de Educação, o que poderia garantir um projeto educacional pautado na justiça social e a continuidade das políticas educacionais de bem-estar social, entendemos que quem ocupa os cargos de mando, mesmo sendo da rede de ensino em questão, concorda com o projeto político em vigência.

5.3 ELEMENTOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO: AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO

De acordo com o que discutimos na segunda seção desta dissertação, as políticas de *accountability* surgiram devido ao novo papel assumido pelo Estado, diante do atual estágio do capitalismo, que coloca a avaliação como um dos pilares da construção das políticas educacionais, apresentando-se, portanto, como Estado avaliador (Afonso, 2019; 2013). Esse cenário de mudanças do papel do Estado vem sendo desenhado, desde a década de 1980, com o objetivo de controlar os setores

da sociedade, fazendo da avaliação um dos instrumentos da ação governamental (Schneider; Rostirola, 2016).

O conceito de *accountability* é “resultante da interação de três dimensões essenciais: *avaliação, prestação de contas e responsabilização*” (Schneider; Nardi, 2019, p. 7, grifo dos autores). Pautada na lógica da gestão gerencial, entram em cena mecanismos que são implementados com a justificativa da garantia da qualidade educacional, como é o caso das avaliações em larga escala, do ranqueamento e dos sistemas de ensino, por meio da criação de indicadores de qualidade e, conseqüentemente, da bonificação (ou não) dos agentes. Essa tríade tem se tornado elemento principal no projeto de mudanças no setor educacional, sobretudo, na educação básica pública.

Outro ponto que consideramos é o fato de que as políticas de *accountability*, no contexto educacional, evidenciam a presença de uma gestão voltada ao gerencialismo. Mesmo com o discurso e com algumas práticas de gestão democráticas, esse movimento tem sua roupagem imersa no cenário de uma gestão centralizada, ainda que “disfarçadamente”, levando em conta a premissa de que conceitos iguais podem se apresentar com perspectivas diferentes, a depender do contexto ideológico que está sendo aplicado.

As avaliações estandardizadas ganharam um forte espaço no cenário educacional, desde que a racionalização neoliberal passou a dominar as organizações. Sendo assim, a partir de 1990, as mudanças que começaram a ocorrer, de cunho gerencial, inserem no contexto da educação instrumentos que servem para aferir/medir/quantificar o trabalho que vem sendo desenvolvido nas escolas. Vale ressaltar que os instrumentos aqui tratados são ferramentas que se materializam a partir das políticas de *accountability*. Dessa forma, nos referimos diretamente ao SAEB. “A avaliação quantitativa constituiu um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990” (Silva, 2009, p. 220).

O resultado das avaliações serve de dados para a criação do IDEB, sendo este um forte instrumento de regulação utilizado em nível nacional. É a partir dos resultados do SAEB e do IDEB que passam a existir premiações e/ou punições para as instituições/profissionais que atingem ou ultrapassam as metas estabelecidas, bem como para os que não as alcançam, respectivamente.

Nesse sentido, na presente subseção, exploramos como as políticas de *accountability* estão sendo implementadas no município de Jaboatão dos Guararapes, especialmente identificando aproximações e/ou distanciamentos com os pressupostos da NGP. Nosso objetivo é investigar a presença dos elementos da NGP nos extratos discursivos dos respondentes, de modo a entendermos como essas políticas influenciam a administração pública local e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos. Para tanto, buscamos entender como esses elementos se fazem presentes e se eles são percebidos pelos sujeitos como elementos de controle e regulação na educação do município jaboatonense.

Tendo em vista a tríade apontada por Afonso (2019): *avaliação, prestação de contas e responsabilização*, nos debruçamos na identificação destes elementos na gestão da educação da rede municipal de ensino em estudo. Para tanto, deixamos evidente que Jaboatão dos Guararapes-PE está inserido em um contexto de país federativo, que se organiza dentro do regime de colaboração, envolvendo União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Entendemos por regime de colaboração o que diz Costa (2010, p. 113): “o regime de colaboração materializa-se, pelo menos na educação, na forma de ações complementares, supletivas, seguindo o princípio da subsidiariedade”. Nessa conjuntura, os diferentes entes possuem autonomia, de forma que a estruturação da educação seja organizada para atender às necessidades da União, bem como às necessidades dos Estados e Municípios.

No cenário nacional, Jaboatão dos Guararapes, assim como outros municípios do Brasil, está imerso nos movimentos de mudanças que trouxeram para o cenário educacional políticas de *accountability*, colocando no centro do debate, entre outros instrumentos, o SAEB. Recapitulando o que foi detalhado na segunda seção desta dissertação:

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante. Por meio de testes e questionários, aplicados a cada dois anos na rede pública e em uma amostra da rede privada, o Saeb reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, explicando esses resultados a partir de uma série de informações contextuais. O Saeb permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O

resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências. As médias de desempenho dos estudantes, apuradas no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Inep/Brasil, s.d, n.p).

Conforme visto, diferentes programas foram lançados pelo MEC com a finalidade de dar suporte para estados e municípios aderirem às novas diretrizes, uma vez que “a característica principal desta nova fase é a utilização de testes ou avaliações externas padronizadas em larga escala para acompanhar os resultados da escola” (Pernambuco, 2012, p. 12). Destacamos dois programas que auxiliaram, na época, as mudanças para essa nova fase, demarcando o início da reforma do Estado na administração pública, tanto na esfera estadual quanto municipal: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados (PNAGE), lançado em 1999, e o PDE, instituído em 2007 (Pernambuco, 2012).

Ainda considerando esse contexto de reforma, em nível estadual, ressaltamos que Jaboatão dos Guararapes também está imerso no contexto das avaliações externas, uma vez que as escolas da rede de ensino municipal participam do SAEPE e, a cada dois anos, do SAEB, sendo classificadas através das metas alcançadas (ou não) para o IDEPE e IDEB. De maneira geral, ao que parece, a rede municipal de ensino está inserida na lógica avaliadora consolidada no país como política nacional.

Vale destacar que Pernambuco se encontra como um dos estados considerados destaque por inovar em suas práticas, no que tange às políticas de *accountability* em educação. O modelo desenvolvido no estado tem características de ordem gerencialista e apresenta diferentes mecanismos. Com o objetivo de alcançar a média estabelecida para ser atingida até 2021:

O Governo de Pernambuco desenvolveu e implementou quatro condições básicas para a consolidação de uma política de responsabilização: a) Objetivos educacionais e metas claras por escolas (IDEPE); b) Sistema próprio de avaliação (SAEPE); c) Sistema de incentivos para as escolas que alcançam as metas estabelecidas (BDE); d) Sistema de monitoramento de indicadores de processos e de resultados (Pernambuco, 2012, p. 20).

Na pesquisa de campo, buscamos compreender as percepções dos sujeitos referentes às dimensões da *accountability*. Os questionamentos referentes à dimensão da *avaliação* foram direcionados aos representantes da SME. É possível inferir que esse grupo de sujeitos apresenta um discurso voltado à defesa do uso das avaliações como um meio para reestruturar a dinâmica entre ensino e aprendizagem.

As avaliações são essenciais no processo de qualificação da educação, elas servem como bússola para reorientar e planejar as ações educacionais. Nos processos avaliativos, precisamos ter clareza dos critérios e objetivos de cada avaliação (SE1, grifo nosso).

Avaliação é processo importante na educação, pois através dos resultados podemos identificar os pontos necessários para ser levados para formação e diálogo com professores (SE3, grifo nosso).

Chama a atenção, no trecho de SE1, a ênfase dada à importância das avaliações no contexto educacional, trazendo a avaliação como ferramenta essencial para qualificar e direcionar a educação e destacando que as avaliações funcionam como uma bússola, que guia o planejamento e a reorientação das ações educacionais, o que sugere uma visão estratégica no uso desses instrumentos.

É possível perceber ainda certa aproximação na percepção dos sujeitos SE1 e SE3. Ambos reconhecem a avaliação como um processo fundamental na educação, bem como uma ferramenta estratégica para orientar e melhorar as práticas educacionais, destacando que as avaliações são essenciais para identificar as áreas que precisam de atenção e que podem ser alvos de ações de melhoria. No entanto, o trecho do discurso do respondente SE3: **“através dos resultados podemos identificar os pontos necessários para ser levados para formação e diálogo com professores”** enfatiza a importância de utilizar os resultados das avaliações para promover o diálogo e a formação contínua dos professores.

De maneira geral, os respondentes destacam a importância de utilizar essas avaliações não apenas para “medir” o desempenho dos alunos, mas também como uma ferramenta estratégica para identificar lacunas, ajustar métodos de ensino e promover uma abordagem mais personalizada e eficaz para atender às necessidades individuais dos estudantes. Além disso, enfatizam que essas

avaliações podem fornecer dados para orientar políticas educacionais, visando à melhoria contínua da qualidade da educação oferecida nas escolas.

Em contraponto às falas dos respondentes, trazemos as discussões que cercam a ferramenta da avaliação, tendo em vista o formato/contexto que esta vem sendo utilizada. Não estamos aqui desprezando o uso da ferramenta ou advogando contra ela, no entanto chamamos a atenção para o formato como esta vem se materializando. Estudos mostram que a avaliação, no contexto das políticas gerencialistas, se afasta do discurso impresso pelos respondentes supracitados, uma vez que as avaliações externas fazem parte do modelo de *accountability*, apresentando concepções e valores de mercado, cujo foco são os resultados. Segundo Schneider e Nardi (2019, p. 74):

Os exames externos representam a possibilidade de o Estado obter informações pormenorizadas sobre o sistema educacional, realizar comparações intra e interpaíses e corresponsabilizar administradores e funcionários das escolas pelos seus resultados produzidos.

Com efeito, o que encontramos nos trechos discursivos dos sujeitos SE1 e SE3 coaduna com os dados de outros estudos já realizados acerca da temática. Uma das funções das avaliações, quando aplicadas seguindo os princípios da avaliação formativa, é avaliar para entender como o estudante se encontra no processo para, a partir disso, repensar a prática pedagógica do professor. De certa maneira, as avaliações em larga escala favorecem esse conhecimento, tendo em vista que o sistema divulga exatamente como se encontram os desenvolvimentos dos avaliados. Isso se dá através do detalhamento do desempenho, por meio dos descritores avaliativos. No entanto, em sua função mais ampla, conforme apontado em diversos estudos que tratam da temática, as avaliações padronizadas estão cumprindo um papel de regulação e controle do trabalho de professores e gestores escolares, de modo que a cobrança que existe por trás dos discursos que prezam o teor qualitativo “cai por terra”, dando espaço para tudo o que encontramos na prática e que se associa ao gerencialismo.

A avaliação atua como um instrumento de regulação, haja vista que a mesma é inserida nas escolas como uma forma de monitorar e acompanhar o que os professores e gestores estão fazendo, bem como uma forma para mostrar que estes estão cumprindo o que está sendo proposto (Melo, 2015, p. 112).

Não fugindo à regra, as avaliações em larga escala estão presentes no PME de Jabotão dos Guararapes, aprovado pela Lei Municipal nº 1.203/2015, de 18 de julho de 2015. No âmbito municipal, apesar da autonomia para desenvolver seus próprios sistemas de avaliação, Jabotão dos Guararapes não possui um sistema estabelecido. Como dito, os estudantes da rede realizam, a cada dois anos, a prova correspondente ao SAEB e, anualmente, realizam o exame em larga escala aplicado em nível estadual, o SAEPE. No entanto, a preocupação com os rendimentos dos estudantes, consequentemente de todas as escolas, com corpo docente e com a gestão, se faz presente no PME de Jabotão dos Guararapes.

No que tange aos extratos discursivos dos sujeitos **SE1** e **SE3**, destacamos que estão alinhados ao que está posto na estratégia **5.4** do PME de Jabotão dos Guararapes: “Utilizar os resultados das avaliações externas como mecanismo para redirecionamento da prática docente” (Jabotão dos Guararapes, 2015, p. 23). Nesse sentido, é possível inferir que a avaliação está sendo utilizada pela rede de ensino jaboatoense como um instrumento que irá contribuir para a validação (ou não) das práticas docentes. Compreendemos que a prática da avaliação estandardizada não é de todo ruim, porém chamamos a atenção para a forma como esse “redirecionamento da prática docente” está sendo realizado.

O redirecionamento, dentro de uma racionalização aos moldes do neoliberalismo e na lógica da NGP, é preocupante, tendo em vista que as avaliações irão influenciar diretamente as práticas dos professores. O risco iminente que se corre é de tudo passar a “girar” em torno dos resultados, em “bater” as metas”, em receber o bônus.

Apesar dessas críticas acima, não significa dizer que as avaliações, bem como os indicadores de desempenho, não deveriam estar presentes na educação. Pelo contrário, a inserção das avaliações seja tanto como instrumentos de gestão quanto para a verificação da aprendizagem só tem a somar e contribuir para se pensar novos caminhos e melhorias no campo educacional. No entanto, é preciso afirmar que a forma com que estão sendo colocados em prática acaba gerando, direta ou indiretamente, uma cultura de competição e de que todas as ações estejam voltadas para as avaliações externas (Melo, 2015, p. 135).

Outro ponto associado à discussão diz respeito aos indicadores de desempenho. A Meta 5 do PME está direcionada à melhoria dos índices da educação básica da rede municipal: “Elevar os indicadores de educação básica da rede municipal de ensino em 70%, até 2024” (Jaboatão dos Guararapes, 2015, p. 23). As estratégias desta meta são estabelecidas de modo que a definição de indicadores e o monitoramento bimestral são “ações-chave” para a melhoria da qualidade da educação, por meio do controle dos trabalhos a serem desenvolvidos pelas escolas e pelas equipes técnicas da secretaria, como observamos abaixo:

5.1 - **Definir indicadores de crescimento** da aprendizagem para as unidades de ensino;

5.2 - **Monitorar**, bimestralmente, a frequência e os rendimentos internos de aprendizagens das unidades escolares, através dos conselhos de classe, na perspectiva da melhoria do ensino, criando estratégias para as turmas e componentes curriculares de baixos rendimentos que impactam nos resultados;

5.3 - **Aprimorar os instrumentos avaliativos** da aprendizagem da rede de ensino, **elevando os níveis de proficiência** dos estudantes da rede municipal nas avaliações externas

5.4 - **Utilizar os resultados das avaliações externas** como mecanismo para redirecionamento da prática docente (Jaboatão dos Guararapes, 2015, p. 23).

A projeção das metas a serem alcançadas ao longo dos anos de vigência do PME-Jaboatão também está disposta no referido Plano, conforme ilustra a figura abaixo:

Figura 9 – Projeção de metas para os indicadores de desenvolvimento educacional

Ensino Fundamental	IDEBs Observados			Metas Projetadas MUNICÍPIO					
	2009	2011	2013	2013	2015	2017	2019	2021	2023
Anos Iniciais	3,8	3,9	4,3	4,6	5,1	5,5	5,9	6,3	6,7
Anos Finais	3,2	3,0	3,4	3,9	4,6	4,9	5,2	5,5	5,8

Fonte: Plano Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes (2015).

Assim como acontece com as avaliações, o estabelecimento de metas para a educação não é algo intrinsecamente negativo. Reiteramos que o que influencia é a forma como estes mecanismos são introduzidos na rotina das instituições escolares

e como passam a interferir nas práticas pedagógicas. É justamente o que temos assistido nos diferentes contextos da educação brasileira, quando, não raro, junto ao desenvolvimento de metas e estratégias, se tem associado o recebimento (ou não) de bônus.

Destacamos que a rede municipal de ensino de Jaboatão dos Guararapes possui seu próprio indicador educacional, denominado Índice de Desenvolvimento da Educação de Jaboatão dos Guararapes (IDEJAB), o qual é calculado com base no resultado da avaliação externa (SAEB/SAEPE) e do fluxo educacional, ou seja, na relação entre aprovação e reprovação das escolas, seguindo a mesma lógica de cálculo utilizada em âmbito nacional, a exemplo do IDEB e IDEPE.

No que se refere à responsabilização, a realidade educacional do município de Jaboatão dos Guararapes guarda certo alinhamento com a política de bonificação desenvolvida por diversos estados e municípios. Chama a atenção a estratégia 5.5 do PME-Jaboatão dos Guararapes:

Garantir a meritocracia, utilizando o IDEJAB (o Índice de Desenvolvimento da Educação de Jaboatão) e o BDEJAB (Bônus de Desenvolvimento da Educação de Jaboatão), como mecanismo de elevação dos indicadores de ensino e de aprendizagem (Jaboatão dos Guararapes, 2015, p. 23).

Embora não tenha um sistema de avaliações próprio, a rede municipal de Jaboatão dos Guararapes possui uma política de bonificação, instituída por meio da Lei Municipal nº 1.059/2014, que estabelece a criação do Bônus por Desempenho Educacional (BDEJAB). A esse respeito:

§1º. O programa Bônus por Desempenho Educacional - BDEJAB tem por **objetivo incentivar e promover a qualidade do ensino** e valorizar, por mérito, os servidores titulares dos cargos efetivos de Professor 1 e Professor 2 e Servidores Administrativos Educacionais em exercício, no Sistema Municipal de Ensino, de acordo com os seguintes objetivos específicos:

I - Promover o avanço educacional municipal, através da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem dos estudantes, medidas pelo alcance ou superação das metas projetadas pelo Índice de Desenvolvimento Educacional do Jaboatão dos Guararapes - IDEJAB;

II - implementar e fortalecer a política de valorização da remuneração dos servidores titulares dos cargos efetivos de Professor 1 e Professor 2 e Servidores Administrativos Educacionais em exercício no Sistema Municipal de Ensino;

III - subsidiar as políticas educacionais do Município considerando a **elevação da qualidade**, da equidade e da eficiência do ensino e da aprendizagem (Jaboatão dos Guararapes, 2014, grifo nosso).

Buscando tratar da questão da bonificação por desempenho com os entrevistados, direcionamos perguntas que possibilitaram entender a relação entre os resultados e o bônus e como essa remuneração chega até o corpo docente. Quando perguntados sobre como a rede utiliza os resultados das escolas como um critério para remuneração dos docentes e de que maneira isso ocorre, obtivemos as seguintes respostas:

O município tem o **Bônus por Desempenho Educacional (BDEJAB)**, que premia as escolas e professores com os melhores índices (SE1, grifo nosso).

Sim. Através dos resultados das avaliações externas, há um **Bônus chamado BDEJAB** (SE2, grifo nosso).

O município instituiu, através de lei, o **Bônus por Desempenho Educacional (BDEJAB)**, que premia os professores e as escolas que obtiverem os melhores índices de desempenho nas avaliações externas e no rendimento escolar (SE3, grifo nosso).

Os sujeitos afirmaram que a rede possui uma política de bonificação que é feita por meio da premiação de escolas e professores a depender dos resultados alcançados. As reformas e a adoção das práticas presentes nos estados e municípios brasileiros são implementadas sob a justificativa de melhoria da qualidade educacional. Neste trabalho, optamos por tratar a tríade *avaliação, indicadores e bonificação* separadamente, mas reconhecemos que esses elementos estão interligados tanto na legislação, quanto na prática e na percepção dos sujeitos. É possível perceber como tais elementos se articulam como eixos estruturantes na gestão educacional da rede de ensino jaboatonense.

No caso da qualidade da educação, esse discurso vem sendo amplamente disseminado pelos sujeitos envolvidos no cenário educativo, evidenciando um movimento em direção à melhoria contínua do ensino, como pode ser visto no extrato discursivo do sujeito **SE1**: “**As avaliações são essenciais no processo de qualificação da educação [...]**” (SE1, grifo nosso).

Assim, faz-se inevitável retomarmos alguns questionamos sobre que tipo de qualidade o Estado (ou quem o representa) está tratando.

A busca da qualidade na educação é encontrada nos mais diferentes discursos, o que induz a percebê-la como sendo algo consensual e, portanto, conduzindo ao desconhecimento de que assume sentidos diferenciados. São estes múltiplos sentidos que nos permitem falar em *qualidades* da educação, a depender da perspectiva teórica e do projeto social em que se inserem os que dela estão falando (Azevedo; Marques; Aguiar, 2014, p. 4).

Entender o sentido em que o conceito de qualidade está sendo utilizado requer atenção ao contexto histórico-social, tomando ciência de que “o conceito se vincula às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico” (Azevedo; Marques; Aguiar, 2014, p. 5). A discussão acerca do conceito de qualidade educacional no Brasil emerge a partir de debates ligados ao estabelecimento de metas e estratégias ligadas à ampliação, cobertura, universalização e elevação da taxa de matrícula escolar, por exemplo. Associada a essas questões, encontra-se a qualidade educacional.

De uma perspectiva histórica, podemos destacar que, no Brasil, até a década de 1980, o debate sobre a questão da educação dava-se em torno do acesso à escola pela maioria da população. A partir de então, com a cobertura da matrícula de 97% da população em idade escolar, o foco dos problemas educacionais passa a ser a permanência e o percurso com sucesso da escolarização de crianças, jovens e adultos. Toma vulto, então, a discussão da qualidade na educação, que se desenvolve sob dois enfoques antagônicos: o da qualidade total e o da qualidade social (Azevedo; Marques; Aguiar, 2014, p. 5).

A partir do que as autoras supracitadas abordam sobre os enfoques da qualidade, realizando um paralelo entre a *qualidade total* e a *qualidade social*, passamos a apresentar os demais dados da pesquisa, analisados à luz dessa discussão.

Qualidade total: educação de resultados, flexibilidade e empreendedorismo nos currículos educacionais, uma gramática singular que dá relevo a enunciados de excelência, efetividade e qualidade, regidos pela lógica da cultura do gerencialismo.
Qualidade social: qualidade social aparece associada às temáticas da justiça social, inclusão social e cultural (Azevedo; Marques; Aguiar, 2014, p. 5-6).

Conforme dito anteriormente, encontramos as práticas de *accountability* fortemente vinculadas ao gerencialismo em modelos de gestão nos quais se aplicam mecanismos da gestão típicos do universo empresarial, que trazem para o bojo da “coisa” pública princípios do setor privado, como, por exemplo, avaliações que aferem a eficiência da educação pelos seus resultados, metas de desempenho a serem alcançadas, gestão por resultado que podem levar a premiações ou sanções, incluindo aqui a responsabilização docente.

Dito isto, é possível inferir que, para determinado modelo de gestão, cabe determinado tipo de concepção de qualidade. A percepção dos sujeitos, representantes do Estado, se aproxima da ideia de qualidade total, uma vez que questões intimamente ligadas ao ensino/aprendizagem dos estudantes têm sido pouco consideradas, já que a preocupação maior está na quantificação de resultados. Azevedo, Marques e Aguiar (2016) apontam para o fato de que, quando se almeja a qualidade social da educação, passamos a nos contrapor:

À ideia de que a qualidade da educação pode ser mensurada nos limites de estatísticas, gráficos, fórmulas numéricas, tabelas, índices. Trata-se do que tem sido apregoado pelas avaliações estandardizadas em adoção por inúmeros países, em consonância com interesses de setores empresariais que consideram a escola como lócus de formação de trabalho para o mercado e de formação de consumidores (Azevedo; Marques; Aguiar, 2026, p. 50).

Tendo em vista os projetos de sociedade em disputa e a função da educação dentro de cada projeto, considera-se, nesse cenário, a educação como peça-chave para o desenvolvimento do capitalismo, através da geração de capital social, a partir da formação de sujeitos que gerem força de trabalho, assim como “formação de consumidores” para a manutenção da organização social (Silva, 2009), uma vez que fatores externos e internos “refletem na qualidade da educação escolar, com o objetivo de apresentar indicadores de qualidade social da educação” (Azevedo; Marques; Aguiar, 2016, p. 49).

Dentre os fatores, podemos encontrar a presença do compromisso, por parte dos gestores centrais, entre outros, com “ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico” (Azevedo; Marques; Aguiar, 2016, p. 50). Na percepção dos sujeitos, a ausência de outros elementos que também colaboram para a garantia do

trabalho pedagógico são mencionados como ponto fraco da gestão da educação, como, por exemplo, a falta de estrutura das escolas.

Pontos frágeis: **engenharia (estruturas das escolas)**, matrícula (atender à demanda), financeiro (pagamento de pessoal e compras), atender com qualidade aos estudantes especiais (G1, grifo nosso).

[...] **Mais investimentos** em materiais e **na infraestrutura das escolas**, e, principalmente, na valorização do profissional da educação (G2, grifo nosso).

Esses trechos evidenciam certa despreocupação do poder municipal de Jaboatão dos Guararapes frente a outras questões que, de igual modo, influenciam na qualidade educacional. Na percepção dos sujeitos, a melhoria da qualidade da educação perpassa pela melhoria das condições estruturais das escolas, assim como pela valorização dos profissionais da educação.

Nesse sentido, fica evidente certa tensão entre os conceitos de *qualidade total* e *qualidade social*, a qual nós prezamos. Em convergência, o relato do sujeito **SE1** mostra sua percepção sobre o que considera importante para que o município continue se destacando: “**Garantia da estrutura básica necessária para todas as escolas**; Continuar as ações de formação continuada e gestão das aprendizagens” (SE1, grifo nosso). Em sua resposta, o sujeito deixa claro que existem instituições na rede que funcionam sem a estrutura básica necessária para um bom funcionamento.

Nas falas dos representantes do Sinproja, também verificamos questões voltadas à falta de estrutura das escolas:

[...] As peculiaridades locais são uma variável que muitas vezes impedem essa concretização, temos muitas vezes falta de professores, estrutura física inadequada, falta de apoio pedagógico, falta de material etc. Essas precariedades não podem ser ignoradas e são crônicas na nossa rede municipal (S1, grifo nosso).

Como ponto frágil é possível apontar a falta de vontade política nos assuntos referentes à educação, por exemplo, muitas escolas funcionam em prédios adaptados, ou seja, prédios que eram casas e foram adaptados para virar escola (S2, grifo nosso).

Nem de longe se reflete as vulnerabilidades socioeconômicas da comunidade escolar, fechamento da maioria das turmas da EJA, e a **falta de infraestrutura das unidades de ensino da rede: escolas sem biblioteca, sem quadra, com imensa quantidade de salas de aula provisórias (salas tipo containers de PVC), falta de saneamento básico (esgoto à ‘céu aberto’ dentro das escolas)**. A

preocupação da gestão municipal tem sido sempre atingir os índices das avaliações externas (S4, grifo nosso).

As três falas apresentadas pontuam a infraestrutura como elemento que precisa ser visto com mais cuidado no município de Jabotão dos Guararapes, ao mesmo tempo em que cada uma delas traz exemplos que caracterizam essa “fraqueza” no sistema municipal de educação jaboatonense. No relato do sujeito **S1**, fica evidente que a falta de estrutura é um problema crônico, ou seja, a falta de estrutura é percebida como uma questão que já está enraizada na educação. Este problema, somados a outros, são impeditores para se alcançar o que é estabelecido como metas.

Para o sujeito **S2**, a estrutura dos prédios nos quais funcionam as instituições é, em sua maioria, inadequada, pois as escolas acabam funcionando em casas adaptadas para o funcionamento escolar. As instituições funcionam em prédios que não foram projetados ou construídos com o objetivo de serem instituições de ensino.

A resposta do sujeito **S3** se aproxima da percepção dos demais sujeitos, no que se refere à falta de estrutura das instalações (adaptadas, como bem vimos na fala de S2), ratificando as condições de funcionamento das escolas:

[...] escolas sem biblioteca, sem quadra, com imensa quantidade de salas de aula provisórias (salas tipo containers de PVC), falta de saneamento básico (esgoto à ‘céu aberto’ dentro das escolas) (S3, grifo nosso).

As percepções apresentadas pelos entrevistados, ao longo de nossas análises, nos dá sinais de que a presença das avaliações externas, dos índices de desempenho e do bônus está dentro de uma vertente gerencialista, que preza pelo quantitativo, através das elevações dos índices, desconsiderando ou não dando a devida importância ao lado qualitativo da educação.

Embora não seja nosso objeto de estudo, ao analisarmos a gestão educacional da rede municipal de ensino de Jabotão dos Guararapes, foi possível refletirmos sobre o processo de planejamento educacional desta rede, uma vez que, por meio do planejamento, é possível identificar as demandas reais das instituições de ensino e contar com a participação dos atores da educação, ou seja, de toda comunidade escolar. Segundo Marques (2016, p. 92):

A prática da participação busca aprofundar e intensificar a democracia, quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições democráticas representativas para torná-las mais inclusivas ou, ainda, buscando formas de complementaridade entre democracia participativa e representativa.

Claramente, o processo de planejamento está intimamente ligado à participação, com foco na ação e na consideração de diversos pontos de vista, incluindo os de especialistas diretamente envolvidos na educação, assim como os da sociedade civil. No entanto, essa participação só ocorre de forma efetiva quando se tem a presença de mecanismos de democratização da gestão na educação que possibilitem práticas participativas dos sujeitos que atuam nas escolas. Assim, essas práticas se distanciam dos princípios da NGP, tendo em mente que esta associa-se a práticas gerenciais, logo, ao tipo de gestão centralizada, nem sempre assumida.

Dando continuidade às análises, com o objetivo de caracterizar tipos de gestão na rede municipal de ensino jaboatonense, indagamos os sujeitos participantes sobre como é desenvolvido o planejamento da educação no município e como a proposta é colocada em discussão com gestores.

Ao analisarmos os dados coletados, observamos percepções diferentes sobre o assunto. Nos extratos de falas, é possível perceber certo contraste entre respostas relacionadas ao planejamento educacional amplo – sendo citados pelos sujeitos o PME-Jaboatão, a Conferência Municipal de Educação e reuniões colegiadas como espaços para discussão do planejamento –, como também respostas que relacionam o planejamento à dimensão didático-pedagógica, sendo mencionados pelos sujeitos o planejamento associado à BNCC e ao documento orientador do currículo no município.

Vejamos o quadro abaixo:

Quadro 6 – Características do planejamento educacional

REPRESENTANTES DA SME	REPRESENTANTES GESTÃO ESCOLAR	REPRESENTANTES SINPROJA
SE1: O planejamento da educação no município é construído através do Plano Municipal de Educação. Esse plano é elaborado e monitorado nas	G1: A Secretaria tem sua equipe de profissionais que projeta e lança seu planejamento (não há debates).	S1: Muito burocratizado e centrado na própria Secretaria de Educação. S2: Jaboatão segue a Base Nacional Comum Curricular

<p>Conferências de Educação (COMUDE), por todos os trabalhadores da educação e sociedade civil, através de representação.</p> <hr/> <p>SE2: Há reuniões colegiadas mensais, planejamentos semestrais e monitoramento bimestral.</p> <hr/> <p>SE3: Planejamento participativo, reuniões setoriais e reuniões colegiadas.</p>	<p>G2: Existem alguns encontros para orientação e acolhida de sugestões, mas o planejamento já está organizado no caderno norteador do município e adequado à BNCC.</p>	<p>(BNCC), que foi adaptada por uma equipe da Secretaria de Educação sem a participação de professores ou representação sindical.</p> <hr/> <p>S3: Dirigentes sindicais têm disponibilidade e estão afastados(as) de sala de aula. Quando a categoria denuncia, fazemos questionamentos com argumentos contundentes. Nossa luta constante é por uma educação libertadora.</p> <hr/> <p>S4: Não existe debate sobre o planejamento da educação no município, a não ser pelas vias legais, que são os órgãos de controle social (Conselho Municipal de Educação, CACS-FUNDEB...) e pelas Conferências Municipais de Educação, realizadas a cada dois anos para elaboração/acompanhamento do Plano Municipal de Educação. Todas as unidades de ensino deveriam realizar a elaboração/atualização dos seus Projetos Político-Pedagógicos democraticamente, com participação da comunidade escolar, mas a maioria não o faz de forma adequada. A Secretaria de Educação possui uma Coordenação de Gestão Democrática, que deveria acompanhar e promover a democratização dos processos educacionais. O atual cenário é de ausência de diálogo efetivo entre a Secretaria de Educação e os trabalhadores em educação, com imposição do planejamento de rede. Até os encontros formativos</p>
--	---	--

		presenciais estão sendo reduzidos.
--	--	------------------------------------

Fonte: A autora (2023/2024), com base nos dados coletados por meio de questionário.

A percepção dos sujeitos é influenciada tanto por suas experiências como pelas diferentes posições assumidas no contexto municipal, ficando mais evidente nos trechos discursivos dos representantes da SME e do Sinproja, por exemplo.

Nos extratos de fala dos representantes da SME, **SE1**, **SE2** e **SE3** apontam para a participação da sociedade civil no processo de planejamento da educação municipal. Na fala do entrevistado **SE1**, podemos perceber a presença do PME como instrumento norteador para a construção do plano educacional do município. Além disso, percebemos que o respectivo plano conta com a participação da comunidade escolar, através de representantes, nas conferências de educação:

O planejamento da educação no município é construído através do Plano Municipal de Educação. Esse plano é elaborado e monitorado nas conferências de educação (COMUDE), **por todos os trabalhadores da educação e sociedade civil, através de representação** (SE1, grifo nosso).

A descrição do planejamento é feita com estratégias mais descentralizadas e focadas em grupos específicos ou setores da educação, os quais se reúnem para discutir e contribuir com o planejamento, conforme verificamos na fala do participante **SE2**: “Há reuniões colegiadas mensais, planejamento semestrais e monitoramento bimestral” (SE2, grifo nosso), como também na fala do sujeito **SE3**: “**Planejamento participativo**, reuniões setoriais e reuniões colegiadas” (SE3, grifo nosso).

Na fala do sujeito **SE2**, o representante destaca a periodicidade da realização de reuniões e o monitoramento. Todavia, ambas as falas indicam um compromisso com a organização e a participação dos diversos atores no processo de planejamento educacional. Entretanto, **SE1** parece adotar um enfoque mais formal e estruturado, enquanto **SE3** e **SE2** parecem favorecer uma abordagem mais flexível e descentralizada. Essas diferenças podem refletir prioridades, recursos disponíveis e dinâmicas políticas dentro da SME.

Analisando os dados coletados por meio dos questionários aplicados aos gestores escolares, observamos certo desencontro nas respostas concernentes ao

planejamento educacional. Comparando as respostas dos representantes da SME com as dos gestores, é possível inferir que essa divergência pode ser atribuída em função das diferentes escalas de atuação.

Segundo o respondente **G1**, a SME de Jabotão dos Guararapes tem uma equipe de profissionais que é responsável por elaborar e implementar o planejamento: “A Secretaria tem sua equipe de profissionais que projetam e lançam seu planejamento (**não há debates**)” (G1, grifo nosso). No entanto, como visto, esse sujeito destaca que não há a existência de debates nesse processo.

Por outro lado, o sujeito **G2** aponta para presença de encontros, conforme podemos verificar: “Existem alguns encontros para orientação e acolhida de sugestões, mas **o planejamento já está organizado no caderno norteador do município** e adequado à BNCC” (G2, grifo nosso). Entretanto, o respondente pontua que são “encontros para orientação” e, apesar de informar que nesses encontros os participantes podem dar sugestões, o sujeito afirma que o planejamento “já está organizado”, evidenciando que não são momentos para debate e planejamento.

A prática evidenciada pelos sujeitos, ou seja, o planejamento estruturado sem a participação de toda a comunidade escolar, sugere uma estrutura de característica centralizada e hierárquica de gestão, na qual o planejamento é elaborado pela equipe da SME sem a participação ativa dos demais membros do corpo escolar. As falas das gestoras estão em consonância com as percepções apresentadas pelos representantes do Sinproja.

Analisando o que diz o entrevistado **S1**: “Muito burocratizado e **centrado na própria Secretaria de Educação**” (S1, grifo nosso), percebemos que o processo do planejamento é centralizado na SME, indicando que as decisões são tomadas de forma unilateral pela própria Secretaria, sem considerar as opiniões e contribuições de outros grupos interessados.

Assim como na fala do entrevistado S1, o respondente deixou notória a falta de participação de professores ou representação sindical no processo:

Jabotão segue a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que foi adaptada por uma equipe da Secretaria de Educação, sem a participação de professores ou representação sindical (S2, grifo nosso).

Tanto na fala de S1 quanto na fala de S2, há uma expressão de insatisfação

com o processo de tomada de decisões na área educacional, o qual é caracterizado pela centralização e pela ausência de participação dos professores e do sindicato. Enquanto no trecho discursivo de **S1**, essa situação é definida como burocratizada e voltada para as ações da SME, no trecho de fala de **S2** é feita certa crítica à falta de envolvimento no processo de adaptação da BNCC.

Sobre a participação em momentos deliberativos referentes ao planejamento em nível da macropolítica, “participação em processos decisórios é uma forma de ampliação do espaço público, permitindo o (re)direcionamento das políticas públicas para o atendimento dos interesses da maioria” (Marques, 2016, p. 90).

Nesse sentido, a participação por parte dos sujeitos da sociedade civil nos momentos que envolvem o planejamento educacional assegura a superação de um sistema educacional autoritário, sobretudo a participação dos professores na elaboração e implementação dos planos, uma vez que estes guiam o processo educacional e deveriam direcionar o trabalho dos profissionais que atuam diretamente na escola. Portanto, os professores desempenham um papel crucial no desenvolvimento de planejamentos e práticas educativas.

Além disso, a participação é relevante nos processos deliberativos devido à sua relação com a atuação política. Entendemos que o papel do educador vai além da sala de aula, suas práticas devem se estender para além dos limites físicos da escola (Maia; Silva, 2014). Um dos sujeitos entrevistados foi minucioso ao responder sobre a temática, vejamos:

Não existe debate sobre o planejamento da educação no município, a não ser pelas vias legais, que são os órgãos de controle social (Conselho Municipal de Educação, CACS-FUNDEB...) e pelas Conferências Municipais de Educação, realizadas a cada dois anos para elaboração/acompanhamento do Plano Municipal de Educação. Todas as unidades de ensino deveriam realizar a elaboração/atualização dos seus Projetos Políticos-Pedagógicos democraticamente, com participação da comunidade escolar, mas a maioria não o faz de forma adequada. A Secretaria de Educação possui uma Coordenação de Gestão Democrática, que deveria acompanhar e promover a democratização dos processos educacionais. O atual cenário é de ausência de diálogo efetivo entre a Secretaria de Educação e os trabalhadores em educação, com imposição do planejamento de rede. Até os encontros formativos presenciais estão sendo reduzidos (S4, grifo nosso).

O sujeito apresenta em sua fala elementos que já foram percebidos por

outros sujeitos, incluindo os representantes da SME. É possível inferir que o sujeito “válida” que, no município de Jaboaão dos Guararapes, não existe participação por parte da sociedade civil/comunidade escolar no processo que envolve a elaboração do planejamento educacional. Esse fato nos faz refletir ainda que, por meio das colocações, o tipo de gestão presente no município jaboatonense tem por característica práticas centralizadas e verticalizadas.

Outro ponto mencionado pelo sujeito diz respeito à existência de uma coordenação de gestão democrática na SME que deveria promover a democratização dos processos educacionais, mas o cenário atual é marcado pela ausência de um diálogo efetivo entre a SME e os trabalhadores em educação. Isso resulta na imposição do planejamento de rede sem considerar as necessidades e perspectivas das escolas e dos profissionais da educação.

Concluindo a análise dos dados, observamos que as principais descobertas indicam para a adoção de práticas híbridas de gestão desenvolvida no município de Jaboaão dos Guararapes. As respostas dos participantes revelaram uma combinação de elementos de gestão por resultados e gestão participativa. A variação nas respostas também sugere que as percepções sobre a gestão são influenciadas pelas funções e experiências individuais dos participantes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de inquietações acerca das adequações impostas pela racionalização da NGP, nosso objetivo, com esta dissertação, foi compreender como a NGP se faz presente na gestão educacional do município de Jaboatão dos Guararapes-PE. De modo específico, procuramos analisar como a gestão da educação em Jaboatão dos Guararapes tem se alinhado à NGP, investigando práticas vinculadas a esta, classificando quais de seus elementos estão presentes na gestão da educação e como estes se materializam.

As temáticas abordadas foram essenciais para a compreensão dos elementos relativos ao nosso objeto de estudo. A fim de alcançar os objetivos propostos, realizamos a contextualização do quadro histórico que, desde 1970, vem acarretando mudanças políticas, econômicas e sociais, em realidade global. Considerando que as mudanças ocorridas não são apenas teóricas, como também práticas, abordamos sobre como os processos de mudanças ocorridos influenciaram diretamente a gestão do sistema educacional, bem como das escolas, explorando modelos de gestão educacional desenvolvidos em distintos contextos, até chegar ao modelo que envolve as práticas gerencialista, associadas à NGP. Também discorreremos sobre a conceituação e a caracterização da NGP e como esta se faz presente no setor da educação, se materializando na ação do Estado, por meio de das políticas educacionais.

Dentro do contexto da caracterização da NGP na educação, abordamos a discussão acerca das políticas de *accountability*, buscando apresentar como estas se situam nas políticas educacionais brasileiras. Trouxemos para o debate Afonso (2010), a fim de discutirmos a *accountability* como processo integrado, que envolve a avaliação, responsabilização e prestação de contas. Além disso, situamos o sistema de avaliação presente no Brasil, apontando as ferramentas desenvolvidas ao longo dos anos que se integram aos pilares supracitados (avaliação, responsabilização e prestação de contas) e como estes têm o poder de moldar as práticas de todos que estão no universo escolar.

Em relação aos fundamentos e procedimentos metodológicos para a coleta dos dados, recorreremos às seguintes fontes: Referencial Curricular do Município de Jaboatão dos Guararapes (RCMJB), Plano Municipal de Educação, Lei nº 1459/2014, que rege sob a bonificação do município, e o site da SME. O segundo

instrumento foi o questionário, direcionado a grupos de representantes inseridos na SME, no SINPROJA, além de gestores escolares.

A análise evidenciou que, no município de Jabotão dos Guararapes, a gestão desenvolvida apresenta características mescladas, em relação aos modelos de gestão. Identificamos a presença de elementos tanto que configuram o tipo de gestão democrática, como os que caracterizam a gestão gerencial. Essa característica coaduna com o que tratamos no referencial teórico deste estudo acerca da natureza adaptativa dos modelos de gestão, em que ocorre um processo de construção, desconstrução e reconstrução, mantendo a preservação dos traços e características de modelos anteriores.

Toda a discussão sobre as questões levantadas passa por um projeto de sociedade. No contexto da gestão gerencial, a educação é vista como uma peça-chave para o desenvolvimento do capitalismo, contribuindo para a geração de capital social. Isso ocorre por meio da formação de indivíduos que não apenas fornecem força de trabalho, mas também atuam como consumidores, assegurando a manutenção da organização social.

Ao descrever as características da gestão em Jabotão dos Guararapes, os participantes destacaram um modelo de gestão híbrido, evidenciado pela combinação de elementos de gestão por resultados e gestão democrática. Essa impressão surgiu porque as respostas variaram, incorporando aspectos de diferentes tipos de gestão. Associamos a disparidade nas respostas à posição ocupada pelos indivíduos e à forma como eles percebem a gestão em prática. Não há algo puro, mas existe uma tendência, a qual está mais inclinada para a aceitação do que está posto, sem maiores questionamentos.

Como elemento que revela a prática de gestão democrática, para além dos aspectos discutidos em nossa análise dos questionários, encontramos, na página da SME, a informação de que no município os gestores são definidos a partir de eleição. Ao realizar a descrição sócio-profissional dos sujeitos, confirmamos este fato, uma vez que os três representantes descreveram o mesmo procedimento para chegar até o cargo de gestor, que envolve curso preparatório, avaliação e eleição direta com os membros da comunidade escolar. O município adotar eleição direta para os dirigentes escolares significa o respeito a determinadas práticas que caracterizam a gestão democrática, o que foge das orientações teóricas que permitem caracterizar a NGP.

Em contrapartida, o município de Jabotão dos Guararapes está integrado ao contexto nacional que adota e prioriza mecanismos da gestão empresarial para a gestão da máquina pública. Logo, durante as análises, identificamos elementos da NGP que se fazem presentes na gestão educacional do município jaboatonense. Estamos nos referindo aos elementos característicos que estão imbricados nas políticas de *accountability*; estabelecimento de metas e padrões de desempenho; avaliação e monitoramento contínuo; prestação de contas; incentivos e sanções. Ou seja, a gestão educacional do município evidencia estar de acordo com a gestão gerencial.

Nos questionários analisados foi possível perceber a presença das ferramentas que envolvem avaliação, responsabilização e prestação de contas. Além da participação nas políticas em nível macro, a exemplo das avaliações externas e dos índices estabelecidos, os sujeitos apontaram para a presença do IDEJAB) e do BDEJAB), sendo essas ferramentas instituídas pelo próprio município.

Percebemos que os sujeitos trazem a importância do processo avaliativo, a partir de uma perspectiva formativa, para o desenvolvimento integral dos indivíduos. No entanto, sabemos que as práticas ligadas à gestão gerencial estão preocupadas com o resultado e não com o processo. Nesse contexto, as práticas dentro das escolas são influenciadas diretamente, considerando que as ferramentas do sistema de avaliação têm assumido um papel significativo na regulação e no controle das atividades de professores e gestores escolares.

Na prática, a ênfase declarada na qualidade educacional muitas vezes não se sustenta, dando lugar a uma realidade em que prevalece a lógica gerencialista. Em vez de promover uma verdadeira melhoria qualitativa, essas avaliações acabam reforçando práticas que priorizam o gerenciamento rígido, bem como a conformidade sobre o real desenvolvimento educacional.

Não estamos rejeitando o uso da ferramenta ou nos opondo a ela, mas é fundamental destacar as preocupações com a forma como está sendo implementada. É crucial observar como a sua aplicação prática pode estar se distanciando dos objetivos inicialmente propostos, impactando a eficácia e a qualidade desejadas. Em relação à reflexão de como as políticas vêm sendo postas em prática, não foi possível identificar posicionamentos contrários às práticas que vêm sendo desenvolvidas, a não ser por parte dos representantes do SINPROJA, que trouxeram um parâmetro comparativo aos discursos.

No entanto, frisamos a importância da reflexão, tendo em vista as limitações das práticas desenvolvidas, quando se restringem exclusivamente ao desempenho dos alunos em provas ou exames, desconsiderando outros fatores que também influenciam os resultados e que são parte integrante do ambiente escolar. Os sujeitos apontam para essas questões, citando, por exemplo, a falta de estrutura física das instituições.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997.

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-70, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 53, p. 267-284, abr./jun., 2013.

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n.1, p. 13-30, jan./abr., 2010.

ANDRÉ, Marli; GATTI, Bernadete A. Métodos qualitativos de pesquisa em educação no Brasil: origens e evolução. *In: Simpósio Brasileiro-Alemão de Pesquisa Qualitativa e Interpretação de Dados*. Brasília, 2008.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba de. Gestão da educação: da teoria geral da administração aos novos direcionamentos a partir da nova gestão pública. *In: ARRUDA, Ana Lúcia Borba de; MELO, Darci Barbosa Lira de; ANDRADE, Edson Francisco de (Orgs.). Gestão da educação e atuação do conselho escolar: possibilidades e vivências de ações colegiadas*. Recife: Editora UFPE, 2017.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set., 2002.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; FARIAS, Maria de Salette Barboza de. Democratização da gestão da educação: avanços e perspectivas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 24, p. 495-509, nov./dez., 2018.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de; MARQUES, Luciana Rosa; AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Apontamentos sobre a questão da qualidade do ensino e da gestão da educação. *In: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). Qualidade social da educação básica*. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise do conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOGDAN, Robert Charles; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Histórico**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico>. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, 25 de julho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Revista Interinstitucional de Psicologia**, v. 6, n. 2, p. 179-191, jul./dez., 2013.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. **Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios**. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; www.scielo.br. Acesso em: 17 de Março de 2024.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra; CALIXTO, Pedro; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Análise de conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método. **Inf. & Soc.: Est., João Pessoa**, v. 24, n. 1, p. 13-18, jan./abr., 2014.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 1, p.121-144, jan./mar., 1999.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação**, v. 26, n. 1, p. 105-121, jan./abr., 2010.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

DUARTE, Alexandre William Barbosa. **A Nova Gestão Pública na educação em**

Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos. f. Tese (Doutorado em) – Belo Horizonte, 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes Dourado; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida; AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do sistema nacional de educação. *In:* AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). **Qualidade social da educação básica.** Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

ESPOSITO, Ícaro Rodrigo; NASCENTE, Renata Maria Moschen. Características do processo de municipalização do ensino fundamental I no estado de São Paulo. **Revista Educação e Linguagens**, Campo Mourão, v. 11, n. 22, p. 1-25, jul./dez., 2022.

FREITAS, Luiz Carlos de. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo?. *In:* Seminário de Educação Brasileira, Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, 2011.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. *In:* VELOSO, Fernando. (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

FERREIRA, Rosilda Arruda; TENÓRIO, Robinson Moreira. Avaliação educacional e indicadores de qualidade: um enfoque epistemológico e metodológico. *In:* TENÓRIO, Robinson Moreira; LOPES, Uaçai de Magalhães (Orgs.). **Avaliação e gestão: teorias e práticas.** Salvador: EDUFBA, 2010. p.143-181.

GIANFALDONI, Mônica Helena; MOROZ, Melania. Planejamento: previsão de análise e plano de coleta de dados. *In:* **O processo de pesquisa: iniciação.** 2. ed. Brasília: Líber Livro Editora, 2006.

GUERRA, Eliane Linhares de Assis. **Manual de pesquisa qualitativa.** Belo Horizonte: Centro Universitário UNA, 2014.

GUERRA, Maria Pia. **Constitucionalismo no new deal.** Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília: IDP, ano 4, 2010/2011.

GUIMARÃES, Tereza Cristina de Almeida; BORDE, Amanda Moreira; BERNADO, Elisângela da Silva. A nova gestão pública: a erosão da gestão democrática da educação. **Revista Educação Básica em Foco.** v. 1, n. 3., p. 1-6, out./dez., 2020.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. *In:* Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, XIV, 2004, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: 2004, p. 1-18.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

HORA, Dinair Leal da. Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas

exercidas na Baixada Fluminense. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p. 565-581, set./dez., 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**: panorama Pernambuco. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe.html>. Acesso em: 23 jul. 2021.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Secretaria de Educação**. Disponível em: <https://educacao.jaboatao.pe.gov.br/>. Acesso em: 8 jun. 2022.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Lei nº 1459/2014**. Dispõe sobre a instituição do Programa de Bônus por Desempenho Educacional e dá outras providências.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Indicadores de gestão da rede**. Disponível em: <https://meumunicipio.org.br/eficiencia-gastos/2607901-Jaboatao-dos-Guararapes-PE?exercicio=2020>. Acesso em: 25 jul. 2024.

JABOATÃO DOS GUARARAPES. **Lei nº 1203/2015**. Dispõe sobre a adequação do Plano Municipal de Educação do Jaboatão dos Guararapes.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **“Nova Gestão Pública” (NGP)**: a teoria da administração pública do Estado ultraliberal. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 14 abr. 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Iágraci Maria de. **Os conselhos escolares e a construção da gestão democrática no município de Jaboatão dos Guararapes**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

LIRA, Ildo Salvino de; MARQUES, Luciana Rosa. Responsabilização educacional no contexto da gestão por resultados: uma análise da experiência pernambucana (2007-2014). In: SANTOS, Ana Lúcia Felix dos; ANDRADE, Edson Francisco de; MARQUES, Luciana Rosa (Orgs.). **Políticas educacionais no estado de Pernambuco**: discursos, tensões e contradições. [recurso eletrônico]. Recife: Ed. ANPAE, 2019. p. 15-32.

LOBO, Thereza. Descentralização: uma alternativa de mudança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p.14-24, jul., 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9444/8499>. Acesso em: 30 de Maio. 2024.

MAIA, Dalila Marina Oliveira; SILVA, Emanuelle Santana da. **Plano municipal de educação na cidade Olinda**: o que pensam os professores?. Monografia (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

MARQUES, Luciana Rosa; MENDES, Juliana Camila Barbosa; MARANHÃO, Iágraci Maria de Lima. A nova gestão pública no contexto da educação pernambucana e a

qualidade educacional. **RBPAE**, v. 35, n. 2, p. 351-367, mai./ago., 2019.

MARQUES, Luciana Rosa. Participação e controle social: contribuições ao planejamento educacional. *In*: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). **Qualidade social da educação básica**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MELO, Dalila Vieira de. “**Quando vai falar de IDEPE, você fala de bônus**”: as influências do Índice de Desenvolvimento de Educação de Pernambuco (IDEPE) nas escolas estaduais. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MISOCZKY, Maria Ceci *et al.* A trajetória ininterrupta da reforma do aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 184 -193, jul./set., 2017.

NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: configuração no seio das políticas educacionais de regulação por resultados. *In*: Reunião Nacional da ANPEd, 39, 2019. **Anais eletrônicos...** 2019, p.. Disponível em: http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_9_1. Acesso em: 23 de Julho. 2024.

OBSERVATÓRIO DO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. **Indicadores educacionais**. Disponível em: <https://rnpiobserva.org.br/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Marcos Barbosa de. A estratégia dos bônus: três pressupostos e uma consequência. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 419-433, nov./fev., 2009/2010.

OLIVEIRA, Ivana Campos; MENEZES, Ione Vasques. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de pesquisa**, v. 48, n. 169, p. 876-900, jul./set., 2018.

PASQUALINI, Marcele. **Fordismo**: uma análise aplicada aos casos do Brasil e Japão. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de

Santa Catarina, Santa Catarina, 2004.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREA, Nayane Moreno; RAMOS, Géssica Priscila. A Nova Gestão Pública na política educacional dos governos Alckmin. **Comunicações**, São Paulo, v. 28, n. 3, p. 229-246, set./dez., 2021.

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

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, Elisa Antonia. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidência**, Araxá, n. 4, p.129-148, 2008.

ROMÃO, José Eustáquio. **Sistemas municipais de educação**: a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2020.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Ana Lúcia Felix. Avaliação educacional e *accountability* na (re)configuração da regulação da educação em Pernambuco. *In*: Reunião Nacional da ANPEd, 39, 2019. **Anais eletrônicos...** 2019, p.. Disponível em: http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos_9_1. Acesso em: 23 de Julho. 2024.

SANTOS, Ana Lúcia Felix; VILARINHO, Emília. Regulação e *accountability* na (re)configuração das políticas para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 37, n. 3, p. 1161-1180, 2021.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado avaliador?. **ETD** [online], v. 17, n. 1, p. 58-74, 2015.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. Políticas de *accountability* na educação básica: repercussões em municípios catarinenses. *In*: Reunião Anual da Anped, 35, 2012, Porto de Galinhas. **Anais eletrônicos...** Porto de Galinhas: 2012,

p.. Disponível em: https://anped.org.br/sites/default/files/gt05-1408_int.pdf. Acesso em: 17 ago. 2020.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de *accountability* em educação**: perspectivas sobre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2019.

SILVA, Cezar Gomes da. O programa de modernização da gestão pública do estado de Pernambuco e a política de bônus: implicações no cotidiano dos professores e gestores da GRE Mata Sul. *In*: X Seminário Regional de Política e Administração da Educação no Nordeste, X Encontro Estadual de Política e Administração da Educação/PE, III Simpósio de Políticas Públicas e Gestão da Educação do DAEPE/UFPE, 2018, Recife. **Política, prática e gestão da educação**. Brasília, DF: ANPAE, 2018, p..

SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CARVALHO, Lorena Sousa. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, n. 36, p. 211-239, set./dez., 2014.

SILVA, Andréa Ferreira da. Políticas de *accountability* na educação básica brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. **Revista Brasileira de Política e Administração e Educação**, v. 32, n. 2, p. 509-526, mai./ago., 2016.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, mai./ago., 2009.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Painel Educa Já Municípios**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja-municipal/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VERGER, Antoni. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set., 2015.

APÊNDICES

Quadro 7 – Links de acesso

Link de acesso aos questionários utilizados na coleta de dados	https://docs.google.com/document/d/1hidJ9dzc701QNvH7czz8n44Iridx0BxFZEPHaccCssM/edit?usp=sharing
Link de acesso ao documento de tratamento dos dados	https://docs.google.com/document/d/1QfT-9DlwuvnXkCvHyFo_fnwjHkloil3z3yBEiFVG2w/edit?usp=sharing

Fonte: A autora (2024).