

Cristina Sayuri Côrtes Ouchi Dusi

**Os efeitos da gestão para resultados na
educação: uma análise das políticas
públicas educacionais de sete estados
brasileiros**

Tese de doutorado

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS**

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Rio de Janeiro
Junho de 2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



Cristina Sayuri Côrtes Ouchi Dusi

Os efeitos da gestão para resultados na educação: uma análise das
políticas públicas educacionais de sete estados brasileiros

Tese de doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para
a obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais

Orientadora: Profa. Maria Celina Soares D'Araujo

Rio de Janeiro
Junho de 2017



Cristina Sayuri Côrtes Ouchi Dusi

**Os efeitos da gestão para resultados na educação: uma
análise das políticas públicas educacionais de sete estados
brasileiros**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Maria Celina Soares D'Araujo

Orientadora

Departamento de Ciências Sociais/PUC-Rio

Profa. Helena Maria Bomeny Garchet

Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

Profa. Márcia Cristina da Silva Machado

Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos

Departamento de Ciências Sociais/PUC-Rio

Profa. Angela Maria de Randolpho Paiva

Departamento de Ciências Sociais/PUC-Rio

Profa. Mônica Herz

Coordenadora Setorial do Centro
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 05 de junho de 2017

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Cristina Sayuri Côrtes Ouchi Dusi

Graduou-se em Administração pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) em 1997. Concluiu mestrado em Administração pela Coppead/UFRJ em 2000. Atuou em consultoria mercadológica e estratégica a organizações privadas por mais de 15 anos. É professora em instituições de ensino superior na área de Administração desde 1999. Atualmente, é professora do departamento de Ciências Administrativas da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (FACC) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Ficha Catalográfica

Dusi, Cristina Sayuri Côrtes Ouchi

Os efeitos da gestão para resultados na educação: uma análise das políticas públicas educacionais de sete estados brasileiros / Cristina Sayuri Côrtes Ouchi Dusi; orientadora: Maria Celina Soares D'Araujo. – 2017.

274 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2017.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Gestão pública educacional. 3. Políticas públicas. 4. Educação e gestão no Brasil. 5. Gestão e resultados. I. Araújo, Maria Celina Soares d'. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

A vocês, João Lucas e Luiz Felipe, com todo o meu amor.

Agradecimentos

À minha querida orientadora Maria Celina Soares D'Araujo, por sua singular capacidade de enxergar novos caminhos e perspectivas e por me oferecer apoio e direcionamento nos momentos certos. Suas observações foram essenciais para a realização desse trabalho.

À PUC-Rio, aos professores e secretários do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e à querida Ana Roxo. Aos colegas de doutorado, em especial Bárbara (que nos deixou cedo demais), Fabrício e Eduardo com quem compartilhei viagens e expectativas.

Aos membros da banca examinadora, pela gentileza e disponibilidade em ler e debater este trabalho.

À Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) pelo fundamental incentivo recebido durante todo o doutorado, ao Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) pela importante colaboração ao projeto e, em especial, ao Departamento de Ciências Administrativas e à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis pelo apoio, compreensão e torcida.

À minha querida amiga e parceira de trabalho Márcia Machado, muito obrigada pelo carinho e pelas longas e preciosas conversas.

Ao Aluisio Guimarães por gentilmente se dispor a me receber e compartilhar seus conhecimentos e experiências em gestão pública.

Ao João Antônio Filocre Saraiva e à Beatriz Teixeira pelas importantes contribuições para a realização dessa pesquisa.

Aos meus pais, Silvia e Hiroshi, que sempre acreditaram que eu sou capaz de ir além das minhas próprias expectativas e mobilizaram condições para facilitar minha caminhada.

Aos meus queridos filhos, João Lucas e Luiz Felipe, de quem subtraí tempo e atenção, pelo amor incondicional. Ao Márcio por dividir comigo alegrias, sonhos, lutas e incertezas.

Aos meus irmãos, Hiroshi e Maurício, companheiros para toda a vida, e às minhas cunhadas Cristina e Clarissa por sempre me incentivarem e ajudarem.

Aos amigos de toda a vida, da “TSL”, do “Correndo com as Amigas”, vocês foram oásis nessa travessia que é, por muitas vezes, solitária. Obrigada por se fazerem sempre presentes!

Resumo

Dusi, Cristina Sayuri Côrtes Ouchi; D'Araújo, Maria Celina Soares (orientadora). **Os efeitos da gestão para resultados na educação:** uma análise das políticas públicas educacionais de sete estados brasileiros. Rio de Janeiro, 2017. 274p. Tese de doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Em meio aos debates sobre a baixa qualidade da educação pública brasileira, em especial no ensino médio, com altos índices de reprovação e evasão, este trabalho teve como objetivo investigar as políticas de gestão implementadas pelos estados brasileiros procurando identificar, por meio da análise dos seus programas, projetos, modelos de gestão e indicadores educacionais, se há relação entre gestão e desempenho na educação pública de nível básico nesses estados. O pano de fundo para o desenvolvimento da tese foi a importância que vem sendo conferida à gestão pública para o alcance dos objetivos de qualidade e equidade na educação a partir dos movimentos internacionais de reforma educacional das décadas de 1980/90, que influenciaram os textos legais e promoveram mudanças na forma de se pensar a educação pública no Brasil. Inicialmente foi realizada uma revisão de literatura sobre os movimentos de reforma da gestão pública no Brasil e no mundo, o modelo de gestão por resultados resultante, as experiências internacionais de reforma educacional e os princípios e premissas das mudanças promovidas no sistema educacional brasileiro. Baseadas na questão inicialmente colocada, no objetivo e na metodologia de estudo de múltiplos casos, foram investigadas as experiências de gestão educacional de sete estados brasileiros – São Paulo, Pernambuco, Goiás, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Ceará e Minas Gerais. Observou-se que as mudanças promovidas por esses estados na gestão educacional tiveram efeitos positivos sobre os indicadores educacionais e para ampliar o conhecimento de cada um deles sobre sua realidade educacional, possibilitando a formulação de políticas educacionais voltadas para atender a demandas e solucionar problemas específicos das suas redes de ensino.

Palavras-chave

Gestão pública educacional; políticas públicas; educação e gestão no Brasil; gestão e resultados

Abstract

Dusi, Cristina Sayuri Côrtes Ouchi; D'Araújo, Maria Celina Soares (advisor). **The effects of results management in education: an analysis of education public policies of seven Brazilian states.** Rio de Janeiro, 2017. 274p. Tese de doutorado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Amid the debates about the low quality of Brazilian public education, particularly at high school, with high rates of disapproval and avoidance, this work aimed to investigate the management policies implemented by the Brazilian states seeking to identify, through the analysis of their programs, projects, management models and educational indicators, if there is a relationship between management and performance in basic education in these states. The background for the development of this thesis was the importance that has been conferred to public management to reach the objectives of quality and equity in education from the international educational reform movements of the 1980s and 1990s, which influenced the legal texts and changed the way of thinking public education in Brazil. Initially a literature review was carried out on the public management reform movements in Brazil and in the world, and on the resulting results-based management model, the international experiences of educational reform and the principles and premises of the changes promoted in the Brazilian educational system. Based on the question initially proposed, the objective and methodology of multiple case study, the educational management experiences of seven Brazilian states were investigated – São Paulo, Pernambuco, Goiás, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Ceará and Minas Gerais. It was observed that the changes promoted by these states in educational management had positive effects on educational indicators and to increase their knowledge about their educational reality, enabling the formulation of educational policies aimed at meeting the demands and solving specific problems of their schools and teaching departments.

Keywords

Public educational management; public policy; education and management in Brazil; management and results.

Sumário

1. Introdução	20
2. A gestão por resultados na reforma dos estados nacionais: em busca da eficiência na gestão pública	34
2.1. A Nova Gestão Pública e a primeira onda de reformas dos estados nacionais	35
2.2. A segunda onda de reformas: protagonismo do Estado, governança e participação	39
2.3. A gestão por resultados como estratégia de gestão pública	43
2.4. A reforma do Estado Brasileiro e a gestão por resultados	48
2.4.1. Minas Gerais e o “Choque de Gestão”	54
2.4.2. Outras experiências em GpR vivenciadas pelos estados brasileiros	60
3. Em busca de resultados na educação	64
3.1. Reforma gerencial na educação: competitividade e desenvolvimento econômico	66
3.2. As mudanças nas políticas de gestão da educação no Brasil	72
3.2.1. Os sistemas de avaliação da educação no Brasil e outros mecanismos de <i>accountability</i>	76
3.2.2. Profissionalização da gestão escolar	84
3.2.3. Descentralização, autonomia e participação	91
3.2.4. Alguns resultados da política educacional brasileira	95
4. A política e as experiências de gestão educacional em sete estados brasileiros	99
4.1. As experiências em gestão educacional do estado de São Paulo	105
4.2. A gestão por resultados e a experiência de Pernambuco	115
4.3. O estado de Goiás e o modelo de gestão por resultados	124
4.4. Os primeiros passos do estado do Espírito Santo rumo à gestão por resultados na educação	135
4.5. Modernização da gestão educacional no Rio de Janeiro	146
4.6. A municipalização da educação no Ceará e as experiências de gestão	157
4.7. A busca por resultados na educação em Minas Gerais	167

5. Análise das experiências dos sete estados brasileiros na gestão por resultados na educação	185
5.1. A avaliação como instrumentos de gestão educacional dos estados	186
5.2. A estruturação de sistemas de metas educacionais pelos estados	202
5.3. Estratégias de responsabilização	206
5.4. A política curricular no âmbito das políticas avaliativas	211
5.5. A utilização de sistemas de informação na gestão escolar	214
5.6. Gestão escolar: novos papéis e competências do diretor de escola	218
5.7. Municipalização, redes de colaboração e parcerias na gestão educacional	226
5.8. Considerações e sugestões quanto à GpR na educação	231
6. Considerações finais	238
7. Referências bibliográficas	253

Lista de ilustrações

Figura 01: Formas de propriedade, administração e instituições	50
Figura 02: Áreas de resultados e estratégias, PMDI 2007/2023	56
Figura 03: Estratégias de desenvolvimento de Minas Gerais, PMDI 2007/2023	57
Figura 04: Exemplo da página de resultado dos indicadores educacionais das escolas da rede estadual de Pernambuco	121
Figura 05: Mapa estratégico da educação estadual do Espírito Santo 2015 - 2018	145
Figura 06: Dimensões da política educacional do Rio de Janeiro – PROGESTÃO (2010)	150
Figura 07: Evolução da proficiência no grupo de escolas beneficiadas e no grupo de controle	230
Figura 08: Proposta para o desenho de uma metodologia própria de GpRE para os estados	232
Gráfico 01: Variação nas notas das redes estaduais de ensino no IDEB entre 2005 e 2015 – ensino médio	102
Gráfico 02: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de São Paulo	111
Gráfico 03: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de São Paulo no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)	112
Gráfico 04: Variações na taxa de distorção idade/série da rede estadual de São Paulo (2006-2015)	113
Gráfico 05: Variações na taxa de abandono da rede estadual de São Paulo (2010-2015)	113
Gráfico 06: Variações na taxa de reprovação da rede estadual de São Paulo (2010-2015)	114
Gráfico 07: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de Pernambuco	116
Gráfico 08: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de Pernambuco no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)	117
Gráfico 09: Variações na taxa de distorção idade/série da rede estadual de Pernambuco (2006-2015) – fase final do ensino fundamental e ensino médio	117
Gráfico 10: Variações nas taxas de abandono da rede estadual de Pernambuco (2007-2015) – fase final do ensino fundamental e ensino médio	118

Gráfico 11: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de Goiás	131
Gráfico 12: Variações nas taxas de aprovação (2010-2015) em cada etapa de ensino da rede estadual de Goiás	132
Gráfico 13: Variações nas taxas de distorção idade/série (2006-2015) no ensino básico – rede estadual de Goiás	133
Gráfico 14: Variações nas taxas de abandono (2010-2015) em cada etapa de ensino da rede estadual de Goiás	134
Gráfico 15: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de Goiás em cada etapa do ensino no IDEB – 2005 a 2015	134
Gráfico 16: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual do Espírito Santo	140
Gráfico 17: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada do Espírito Santo no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)	140
Gráfico 18: Variação na taxa de conclusão do ensino fundamental e médio na idade certa no Espírito Santo (2005-2014)	141
Gráfico 19: Variações nas taxas de distorção idade série (2006-2015) – rede estadual do Espírito Santo	142
Gráfico 20: Variação na taxa de abandono (2010-2015) – rede estadual do Espírito Santo	142
Gráfico 21: Variações nas taxas de reprovação (2010-2015) – rede estadual do Espírito Santo	143
Gráfico 22: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual do Rio de Janeiro	153
Gráfico 23: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de São Paulo no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)	154
Gráfico 24: Variações na taxa de abandono da rede estadual do Rio de Janeiro (2010-2015)	154
Gráfico 25: Variações na taxa de distorção idade/série da rede estadual do Rio de Janeiro (2006-2015)	155
Gráfico 26: Variações na taxa de aprovação da rede estadual do Rio de Janeiro (2010-2015)	156
Gráfico 27: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede pública do Ceará	164
Gráfico 28: Variação da distorção entre as notas da rede pública e da rede privada do Ceará no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)	164
Gráfico 29: Variações nas taxas de reprovação (2010-2015) – rede pública do Ceará	165
Gráfico 30: Variações nas taxas de abandono (2010-2015) – rede	165

pública do Ceará	
Gráfico 31: Variações nas taxas de distorção idade série (2006-2015) – rede pública do Ceará	166
Gráfico 32: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de Minas Gerais	179
Gráfico 33: Porcentagem de alunos da rede pública de Minas Gerais que alcançaram o nível recomendado para a etapa inicial do ensino fundamental (PROEB 2007-2014)	180
Gráfico 34: Porcentagem de alunos da rede pública de Minas Gerais que alcançaram o nível recomendado para a etapa final do ensino fundamental (PROEB 2007-2014)	181
Gráfico 35: Porcentagem de alunos da rede pública de Minas Gerais que alcançaram o nível recomendado para ensino médio (PROEB 2007-2014)	181
Gráfico 36: Variação no índice de reprovação – rede estadual de Minas Gerais (2010-2015)	182
Gráfico 37: Variação no índice de abandono – rede estadual de Minas Gerais (2010-2015)	182
Gráfico 38: Variação no índice de distorção idade-série – rede estadual de Minas Gerais (2010-2015)	183
Gráfico 39: Diferença entre os resultados do IDEB das escolas públicas e privadas no ensino básico de Minas Gerais (2005-2015)	184
Tabela 01: Frequência de tendências de gestão do CIGPF, 2007-2014	53
Tabela 02: Sistemas de avaliação educacional	77
Tabela 03: Relação entre partidos políticos no governo dos estados e sistemas estaduais de avaliação educacional	83
Tabela 04: Ranking das redes estaduais de ensino no IDEB 2015 – ensino médio	100
Tabela 05: Variação nas notas das redes estaduais no IDEB do ensino médio de 2005 a 2015	101
Tabela 06: Variação nas notas das redes estaduais no IDEB da etapa inicial do ensino fundamental de 2005 a 2015	103
Tabela 07: Variação nas notas das redes públicas (municipais, estaduais e federais) no IDEB da etapa inicial do ensino fundamental entre 2005 e 2015.	104
Tabela 08: Participação da rede estadual nas matrículas da educação básica da rede pública de São Paulo em 2015	106
Tabela 09: Governadores e secretários de educação de São Paulo desde 1995	107
Tabela 10: Governadores e secretários de educação de Pernambuco desde 1999	123

Tabela 11: Governadores e secretários de educação de Goiás desde 1999	125
Tabela 12: Governadores e secretários de educação do Espírito Santo desde 2003	144
Tabela 13: Governadores e secretários de educação de São Paulo desde 1995	148
Tabela 14: Governadores e secretários de educação do Ceará desde 1995	159
Tabela 15: Participação da rede estadual nas matrículas do ensino fundamental e médio em relação ao total de matrículas do estado de Minas Gerais	168
Tabela 16: Governadores e secretários de educação de Minas Gerais desde 1995	178
Tabela 17: Evolução dos indicadores educacionais – comparação entre os estados	245
Quadro 01: Exemplos de iniciativas de reforma dos estados nacionais	38
Quadro 02: Experiência de Gestão por Resultados	47
Quadro 03: Orientações de política educacional de base gerencial	71
Quadro 04: Ações definidas para cada uma das metas do Pacto pela Educação do estado de Goiás	127
Quadro 05: Programa Jovem do Futuro do Ceará	162
Quadro 6: Metas educacionais do governo estadual de Minas Gerais para 2011 e 2023	174
Quadro 07: Estratégias prioritárias e complementares traçadas para a Rede de Educação e Desenvolvimento Humano	175
Quadro 08: Indicadores e metas para a educação – PMDI 2011/2030	177
Quadro 09: Principais características dos sistemas de avaliação educacional implementados pelos estados	186
Quadro 10: Sistemas metas educacionais desenvolvidos pelos estados estudados	202
Quadro 11: Políticas de remuneração variável implementadas pelos estados pesquisados	207
Quadro 12: A política curricular nos estados avaliados	212
Quadro 13: Uso de sistema de informação na gestão escolar dos estados	215
Quadro 14: Políticas de seleção e capacitação de gestores implementadas pelos estados pesquisados	218

Lista de siglas e abreviaturas

ADI – Avaliação de Desempenho Individual
ANA – Avaliação Nacional de Alfabetização
ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC – Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
APO – Administração por Objetivo
BDE – Bônus por Desempenho na Educação
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
BSC – Balanced Scorecard
CAEd/UFJF – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora
CDES/MG – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais
CIEP – Centro Integrado de Educação Pública
CIGPF – Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal
CVP – Criação do Valor Público
DEG – Digital Era Governance (governança na era digital)
ENW – Estado Neoweberiano
ERA – Education Reform Action (ato da reforma da educação)
GEpR – Gestão Escolar para Resultados de Aprendizagem
GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
GpR – Gestão por resultados
GPRA – Government Performance and Results Act
GpRE – Gestão por Resultados na Educação
GIDE – Gestão Integrada da Escola
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE – Índice de Desenvolvimento das Escolas
IDEAL – Índice de Avaliação da Educação do Estado do Alagoas
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEGO – Índice de Desenvolvimento da Educação de Goiás
IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco

IDERJ – Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro
IDERJinho – Indicador bimestral do IDERJ
IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFCRS – Índice de Formação da Cidadania e Responsabilidade Social
IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social
IMU – Índice de merecimento da unidade
INEP – Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases para a Educação
LOA – Lei Orçamentária Anual
MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
NGP – Nova Gestão Pública
NLNS – New Leaders for New Schools (Novos Líderes para Novas Escolas)
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OS – Organização Social
PAAE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PAD – Pesquisa por Amostra de Domicílios
PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PAEBES-Alfa – Programa de Avaliação da Alfabetização do Espírito Santo
PAEBESTRI – Programa de Avaliação Trimestral do Espírito Santo
PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa
PAIE – Programa de Apoio às Inovações Educacionais
PART – Program Assessment Rating Tool
PDCA – Plan, Do, Check, Act (planejar, implementar, avaliar, agir)
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEescola – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDEC – Projeto de Desenvolvimento e Enriquecimento Curricular
PDEEMG – Plano de Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais
PDRAE – Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado
PE – Planejamento Estratégico
PEE – Plano Estadual de Educação
PEI – Programa de Educação Integral
PEM – Pacto pela Educação Municipal de Pernambuco

PES – Planejamento Estratégico Situacional
PIP – Programa de Intervenção Pedagógica
PISA – Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)
PJF – Projeto Jovem do Futuro
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAD – Pesquisa Nacional de Avaliação de Domicílios
PNAIC – Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNFCE – Programa nacional de Fortalecimento dos Colegiados Escolares
PNE – Plano Nacional da Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PPE – Pacto pela Educação
PPP – Plano Político Pedagógico
PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PROALFA – Programa de Avaliação da Alfabetização
PROEB – Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica
ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador
PROGESTÃO – Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares
PSA – Public Service Agreements
PVM – Public Value Management (gestão do valor público)
SABE – Sistema de Avaliação Baiano de Educação
SACGE – Sistema de Aseguramiento de la Calidad de La Gestión Escolar
SADEAM – Sistema de Avaliação do Desenvolvimento Escolar do Amazonas
SADRE – Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Brasileira
SAEGO – Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás
SAEMS – Sistema de Avaliação da Educação da Rede Pública do Mato Grosso do Sul
SAEP – Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná
SAEPE – Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco
SAEPI – Sistema de Avaliação Educacional do Piauí

SAERJ – Sistema de Avaliação Educacional do Rio de Janeiro
SAERJinho – Avaliação bimestral relacionada ao SAERJ
SAERO – Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia
SAERS – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul
SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento do Estado de São Paulo
SCG – Sistema de Controle de Gestão
SEAPE – Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar do Acre
SEDU/ES – Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo
SEDUC/CE – Secretaria da Educação do Estado do Ceará
SEDUCE/GO – Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás
SEE/MG – Secretaria do Estado de Educação de Minas Gerais
SEE/SP – Secretaria de Educação do Estado de São Paulo
SEE/PE – Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco
SEE/TO – Secretaria do Estado da Educação de Tocantins
SEEDUC/RJ – Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro
SEGPLAN/GO – Secretaria de Gestão e Planejamento de Goiás
SEP/ES – Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo
SEPLAG/MG – Secretaria de Planejamento Governamental de Minas Gerais
SEPLAG/PE – Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco
SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
SPAECE-Alfa – Sistema de avaliação da alfabetização do Ceará
SIMADE – Sistema Mineiro de Administração Escolar
SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SisAPTO – Sistema de Avaliação da Aprendizagem Permanente do Tocantins
SisPAE – Sistema Paraense de Avaliação Educacional
SRE/MG – Secretaria Regional de Educação de Minas Gerais
SREB – Southern Regional Education Board (Conselho Regional de Educação da Região Sul)
UNDG – United Nation Development Group (Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas)
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
VAF – Valor Adicionado Fiscal

Alice: Qual o caminho que devo escolher?

Gato: Isso depende do lugar onde vais!

Alice: Não sei para onde vou.

Gato: Então não importa qual caminho que deves tomar!

Lewis Carrol. Alice no País das Maravilhas
(Charles Lutwidge Dogson – 1832-1898)

1. Introdução

No final da década de 1980, a modernização dos sistemas de ensino esteve na agenda de políticas públicas de diversos países como uma prioridade, acompanhando os movimentos de reforma dos Estados Nacionais na busca por adequação à nova ordem econômica mundial, baseada na livre concorrência entre os países e na redemocratização dos sistemas políticos (MAROY, 2004; RODRIGUEZ, 2004; TREVISAN; BELLEN, 2008; BROOKE, 2012).

Com objetivo de aumentar a eficiência e gerar maior flexibilidade para a gestão pública, os governos nacionais basearam-se em princípios de racionalidade econômica, desconcentração e descentralização, produtividade e eficiência na prestação de serviços para promover mudanças na gestão, o que ficou conhecido como Nova Gestão Pública – NGP. Esse movimento de reforma que teve início na Inglaterra na década de 1980 e se espalhou inicialmente pelos países anglo-saxões como Nova Zelândia, Austrália e Canadá foi incorporado pelo estado brasileiro em meados da década de 1990 com o objetivo de modernizar a administração pública, torná-la eficiente e estabelecer relações mais transparentes, dinâmicas e interativas entre governo e sociedade por meio do aprofundamento de mecanismos democráticos de controle social, avaliação e responsabilização, transparência, competição e participação. (HALLIGAN, BUICK, O'FLYNN, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2010).

Considerando todo o contexto que levou às reformas e reconhecendo a relevância de melhorar a qualidade da educação pela sua conexão com a produtividade individual e a competitividade internacional, diversos Estados Nacionais passaram a investir na melhoria do desempenho escolar por meio de um sistema de gestão baseado nos mesmos princípios da NGP, com estabelecimento de padrões nacionais e internacionais e mecanismos de avaliação e controle de resultados. (BROKE, 2012).

De maneira abrangente, esta pesquisa objetiva responder à seguinte questão: ***a gestão é um fator explicativo da qualidade na educação?***

Os debates sobre a democratização e o movimento de reforma da educação brasileira, à semelhança do que vinha ocorrendo internacionalmente, foram

profundamente influenciados pelos processos de redemocratização e reorganização do Estado Nacional. Vista como principal instituição propagadora e incentivadora dos processos democráticos, assim como vetor estratégico para o crescimento e desenvolvimento econômico e social, a escola pública brasileira ganhou novamente¹ um papel de destaque na agenda de formulação de políticas públicas e se tornou parte integrante e importante dos processos de reforma da educação em curso no país. (BURGOS, 2009; DUSI, 2012).

Assim, ao longo das últimas quatro décadas, a democratização da educação pública ganhou centralidade na agenda brasileira de políticas sociais, assumindo, em um primeiro momento (décadas de 1970-80) um aspecto de ampla defesa do direito à escolarização básica e, a partir do final da década de 1980, um caráter gestor voltado para a melhoria da eficiência, da qualidade e “*ao mesmo tempo da busca da permanência e da conclusão da escolaridade como um direito social*”. (OLIVEIRA, 2008, p.100).

Percebida como ponto crítico para o alcance dos objetivos de qualidade e equidade, a gestão pública educacional ganhou importância no Brasil a partir de meados da década de 1990 e um novo padrão começou a se configurar. As novas políticas educacionais apostavam na tríade descentralização, autonomia e responsabilização como forma de modernizar e garantir a eficiência e a eficácia dos processos de gestão educacional – melhoria do desempenho escolar e redução das taxas de abandono e reprovação. O texto constitucional (BRASIL, 1988) apontava para as modificações necessárias na gestão educacional, que deveria assumir um “*caráter democrático, cooperativo, planejado e responsável*” (FREITAS, 1998, p.3), o que ganhou forma com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação (LDB) – lei 9394/96 – em 1996.

Caracterizado o contexto, que justifica a escolha do tema, cumpre informar que interessará a essa pesquisa ***conhecer e compreender os desdobramentos dessas mudanças nas políticas públicas educacionais, que elegeram a gestão como principal articuladora das demais dimensões na busca pela democratização e melhoria da qualidade do ensino, da racionalização no uso dos recursos e da equidade.*** Conforme ressaltou Lück (2000),

¹ Para informações mais detalhadas sobre as propostas de reforma da educação ocorridas antes de 1990 no Brasil, ver Schwartzman e Cox (2009), Fonseca (2009) e Broke (2012).

Todo esse movimento, alterando o sentido e concepção de educação, de escola e da relação escola/sociedade, tem envolvido um esforço especial de gestão, isto é, de organização da escola, assim como de articulação de seu talento, competência e energia humana (...) (LUCK, 2000, p.12).

Para responder à questão proposta, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os movimentos de reforma na gestão pública e sua influência nas políticas de gestão educacional. A revisão de literatura, enquanto método de pesquisa, serviu como ponto de partida para levantar hipóteses, destacar conceitos, compreender as relações estabelecidas pelos pesquisadores entre procedimentos, resultados e conclusões, contextualizar questões e trazer informações relevantes para o trabalho. Cumpre observar que há uma literatura abundante acerca desses movimentos, que ocorreram em diversos países, voltados para a melhoria da eficiência do setor público.

Assim, no capítulo 1 intitulado “*A gestão por resultados na reforma dos estados nacionais: em busca da eficiência na gestão pública*”, além de um breve histórico sobre os movimentos da reforma gerencial que ocorreram pelo mundo, serão apresentadas as características, premissas e componentes da Gestão por Resultados (GpR), um conjunto de estratégias de gestão derivadas dessa reforma. Na sequência, será dado um destaque para os componentes da reforma administrativa brasileira e as experiências vivenciadas por alguns estados. As principais publicações brasileiras sobre o tema foram de Bresser-Pereira, ex-ministro do governo Fernando Henrique Cardoso que propôs a modernização da gestão pública no Brasil. No âmbito dos estados, a experiência mais retratada foi a de Minas Gerais com o programa “choque de gestão”, amplamente divulgado e que serviu de exemplo para outras iniciativas semelhantes no país.

Dando continuidade ao levantamento bibliográfico, o segundo capítulo “*Em busca de resultados na educação*” tratará dos movimentos de reforma na educação, de base gerencialista e que acompanharam as mudanças na gestão pública dos Estados Nacionais. Abrindo o capítulo serão apresentados pressupostos, componentes e experiências internacionais. O livro “*Marcos históricos na reforma da educação*” organizado por Nigel Brooke (2012) e os relatórios do PREAL – Programa para a Promoção da Reforma Educacional na América Latina e Caribe - complementados por publicações de autores diversos sobre a temática da reforma educacional das décadas de 1980/90, serviram de

base para a apresentação desse panorama inicial. O destaque do capítulo será para as mudanças promovidas na gestão do sistema educacional brasileiro. Leis, decretos, programas educacionais, relatórios de pesquisa e publicações científicas embasaram a apresentação dos marcos legais da reforma educacional brasileira, das características do sistema e dos princípios e premissas adotados.

Baseadas nesses primeiros levantamentos, três hipóteses foram levantadas e, em torno delas, foi estruturado o objetivo e a metodologia da pesquisa. Uma primeira hipótese é a de que ***uma boa gestão, por si só, não garante a qualidade e nem a melhoria do desempenho educacional, mas ela é necessária tanto para a definição dos objetivos, quanto para a articulação das diversas políticas, projetos e programas voltados para alcançá-los.*** Ela é baseada nas seguintes premissas: 1) qualidade é um conceito amplo, subjetivo e que envolve múltiplas dimensões; 2) as políticas de gestão podem servir como base de articulação e sustentação, mas as políticas educacionais devem estar voltadas para o processo de ensino-aprendizagem; 3) a gestão educacional – do sistema, das redes de ensino e das escolas – configura-se como um dos possíveis fatores que influenciam os resultados educacionais.

Uma segunda hipótese é a de que ***a gestão pública educacional só se torna eficaz se for baseada em evidências e focada em resultados.*** A terceira hipótese é a de que ***ainda há um descompasso entre os textos legais e as intenções declaradas dos gestores públicos e as ações e práticas de gestão educacional.***

Quanto à primeira hipótese, não há um consenso entre os estudiosos sobre o que seria “qualidade da educação”. Em educação, qualidade pode significar garantia do direito de aprender, preparo para o mercado de trabalho e para o exercício da cidadania, rendimento escolar acima de uma determinada média (estabelecida com base em padrões nacionais e internacionais), oferta equitativa de oportunidades educativas. Especificamente quanto ao desempenho educacional, uma das possíveis dimensões da qualidade na educação, é possível listar uma série de fatores que o influenciam, direta ou indiretamente e de forma combinada, como processos e práticas pedagógicas, volume e forma de aplicação de recursos financeiros, recursos materiais e infraestrutura, formação inicial e continuada de professores, sistemas de monitoramento, contexto socioeconômico, ambiente familiar, sistemas de informação gerencial e educacional, clima escolar, grau de envolvimento da comunidade escolar, estrutura curricular, gestão escolar.

Quanto à segunda hipótese, em palestras proferidas no Seminário Internacional “Caminhos para a qualidade da educação pública” promovido pelo Instituto Unibanco e Folha de São Paulo em 2016, Dechamps e Henriques afirmaram que muitas políticas educacionais são formuladas com base em percepções (cultura do “achismo”) ou interesses políticos dos gestores públicos, levando ao baixo desempenho e ao desperdício de recursos. No entanto, obstáculos como falta de disponibilidade de microdados e informações qualitativas e de profissionais qualificados para analisar as evidências, identificar questões a serem trabalhadas, priorizar problemas e soluções seriam importantes desafios à implementação da gestão por resultados (GpR).

Na educação, a GpR vem se caracterizando como um conjunto de políticas públicas – descentralizadoras, avaliativas, curriculares, meritocráticas – baseadas em evidências e voltadas para a melhoria do desempenho educacional (ampliação da oferta, melhoria do rendimento escolar e redução das desigualdades educativas).

No Brasil, do ponto de vista gestor, a Constituição de 1988 estabeleceu um regime descentralizado e cooperativo, como forma de conceder autonomia e ao mesmo tempo garantir que os entes federativos atuassem conjuntamente em prol do interesse público, conforme ressalta Cury (2013).

(...) a Constituição não só consagrou o regime democrático, republicano e federativo como também fez uma escolha por um sistema normativo e político, plural e descentralizado, em que novos mecanismos de participação social ampliaram o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Este modelo institucional cooperativo exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo decisão. (CURY, 2013, p.203).

No documento foram definidas as responsabilidades de cada ente federativo quanto à oferta e gestão da educação pública. Os municípios ficariam responsáveis pela educação infantil e fundamental, os estados pela educação de nível médio e o Governo Federal pela educação superior. (BRASIL, 1988). A LDB/96, ao especificar essas responsabilidades quanto à educação básica, estabeleceu que à União caberia: 1) a definição dos princípios norteadores da educação e a elaboração de um plano nacional de educação; 2) o estabelecimento de competências e diretrizes para nortear os currículos e conteúdos mínimos e

assegurar uma formação básica comum; 3) a coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; 4) o estabelecimento de um processo nacional de avaliação do rendimento escolar do ensino objetivando a definição, em colaboração com os sistemas de ensino, das ações prioritárias para melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 1996, art.9).

A obrigatoriedade da elaboração de planos educacionais foi estendida para os estados e municípios, que deveriam estar articulados entre si e em consonância com as diretrizes e planos nacionais. Além disso, todos os estabelecimentos de ensino básico deveriam ser integrados ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar. Aos estados caberia garantir o ensino fundamental e oferecer prioritariamente o ensino médio, além de definir com os municípios as formas de colaboração e distribuição de recursos e responsabilidades. (BRASIL, 1996, art.10). Os municípios poderiam estabelecer sistemas próprios, integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. Caso optassem por sistemas municipais, deveriam:

Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, art.11).

Ressalta-se o caráter centralizador da lei, no sentido da definição por parte do governo federal de princípios norteadores, objetivos gerais e estratégias prioritárias para a educação, orientação quanto às competências a serem consideradas na elaboração dos currículos, coordenação do sistema de coleta e disseminação de informações educacionais e avaliação nacional do rendimento escolar. O tripé descentralização, autonomia e responsabilização é percebido:

a) Na distribuição de responsabilidades de oferta e gestão do ensino entre os entes federativos;

b) Na possibilidade de os estabelecimentos de ensino elaborarem e executarem sua proposta pedagógica, administrarem recursos materiais e financeiros e articularem com as famílias e a comunidade para criar processos integrativos;

c) No estabelecimento de um sistema de avaliação do rendimento escolar como forma de responsabilizar as escolas e os sistemas de ensino pelos resultados alcançados.

Em relação à terceira hipótese, de que há um descompasso entre as políticas e as práticas de gestão educacional, observa-se que, apesar de importantes investimentos estarem sendo realizados, é no contexto da prática, no momento de implementação das políticas educacionais, que são encontradas as principais dificuldades para a melhoria da *qualidade* do ensino público no Brasil. Conforme destacam Machado *et al* (2014), tais dificuldades são tanto de ordem macro (sistema de ensino) quanto micro (unidade escolar).

No contexto do sistema educacional como um todo, percebe-se uma dificuldade em lidar com os desdobramentos de uma política social mais ampla, que no processo de universalização do ensino básico incorporou ao sistema escolar crianças provenientes de ambientes socioeconômicos de baixa renda, o que alterou o perfil da demanda sem que o sistema educacional – professores, técnicos em educação, diretores de escola e ambiente escolar – estivesse preparado para essa mudança. (PEREGRINO, 2010; VELOSO, 2011). Conforme destaca Veloso (2011, p.229), “*uma lição importante das experiências de reforma educacional é que os resultados das políticas dependem de forma crucial dos detalhes das intervenções e das características do ambiente local*” e tais questões não parecem ter sido consideradas na formulação das políticas educacionais de universalização do ensino básico.

Ainda no contexto macro, Araújo e Castro (2011) destacam como uma dificuldade para promover a melhoria da qualidade da educação pública no Brasil o descompasso existente entre a transferência de responsabilidades e a de recursos financeiros e tecnológicos, assim como a falta de apoio técnico e pedagógico por parte do Estado ao promover a descentralização do sistema, indicando uma falta de coordenação entre os diversos órgãos e uma clara fragmentação do sistema educacional.

Alguns estudos apontam também para a falta de clareza e compreensão de gestores e técnicos educacionais quanto aos desdobramentos das diretrizes nacionais nas redes de ensino, aos poderes e responsabilidades de cada um dos níveis de gestão do sistema e às necessidades de se estabelecer um sistema cooperativo entre os entes federativos. (PEREIRA, BECKER e FURTADO, 2004;

LUCK, 2009; LUCK, 2012). Há também uma indefinição quanto ao papel dos órgãos intermediários (como as secretarias de educação) nesse processo de integração entre políticas, diretrizes e ações efetivas para a melhoria da qualidade educacional. (NEUBAUER, SILVEIRA, 2009). Soma-se a isso a dificuldade do Estado em obter aceitação e engajamento das escolas, profissionais e entidades de classe no sistema de controle e avaliação de resultados, indicando uma falta de compreensão desses atores quanto à estreita relação entre autonomia e responsabilização. (PACHECO, 2014). Quanto ao sistema de avaliação, o que os estudiosos apontam é uma desconexão em relação aos conteúdos ensinados em sala de aula, uma vez que não há uma política curricular clara associada à de avaliação. (SCHWARTZMAN, 2012).

Uma questão importante a ser observada aqui é quanto à baixa participação da sociedade civil tanto na elaboração quanto no controle dos resultados das ações e das políticas públicas educacionais. Apesar da obrigatoriedade da criação de Conselhos Escolares, Neubauer e Silveira (2009) afirmavam que esses ainda eram pouco efetivos, exercendo baixa influência nas decisões estratégicas tomadas pelas escolas e demonstrando pouco interesse ou capacidade de fiscalização das suas ações.

No contexto das unidades escolares, estudiosos como Rodriguez (2004), Peregrino (2010) e Burgos e Canegal (2011) apontaram a fragilização da escola em termos institucionais como uma das principais dificuldades para que esta assuma as responsabilidades impostas pelo sistema. Peregrino (2010, p.99) destacou que à entrada maciça da população de baixa renda na escola se seguiu a *“ação combinada do esvaziamento e aligeiramento dos conteúdos escolares, da precarização dos espaços físicos escolares e das formas de trabalho que envolvem os processos de escolarização (...)”*, o que levou à baixa confiança da sociedade na capacidade da escola de cumprir com seus objetivos instrucionais e educacionais.

O relatório “Quantidade sem qualidade” publicado pelo PREAL (2006) já havia apontado para os problemas resultantes da ampliação da oferta da educação pública de nível básico nos países da América Latina dissociada de investimentos em qualificação do sistema para atender às novas demandas resultantes. *“A maioria dos governos continua concentrada no que entra e não no que sai do sistema, medindo o sucesso principalmente em termos do aumento no número das*

matrículas e dos gastos, mas não no que diz respeito ao que as crianças aprendem” (PREAL, 2006, p.6).

Ao processo de fragilização institucional da escola derivado dessa ampliação desestruturada, soma-se a dificuldade dos diretores em conduzir a gestão escolar sob a ótica da participação e do binômio autonomia/responsabilização. Burgos (2014, p.26) entende que parte dessa dificuldade em gerenciar o processo escolar de forma participativa se dá pela *“crescente sombra do aparato burocrático sobre a escola”*, reduzindo-a a um serviço público submetido a uma gestão tecnocrática baseada em instrumentos de controle externo. Burgos (2014) evidenciou a necessidade de se estimular a participação dos professores e seus sindicatos, dos alunos, da família, da vizinhança, dos Conselhos Escolares e do próprio Conselho Tutelar para a construção de uma cultura participativa no interior da escola.

Lopez (2005) apontou para a dificuldade em promover a participação efetiva de famílias com baixos níveis educacionais, realidade da maioria das escolas públicas brasileiras. Sobre essa questão, Burgos (2014, p.30) afirmou que embora não saibam bem como contribuir, as famílias estão predispostas *“a participar mais ativamente do jogo escolar”* e que muitas vezes é a escola que estabelece uma relação assimétrica e fechada ao diálogo. Para Neubauer e Silveira (2009), é preciso fortalecer o papel do diretor de escola para que ele possa ser o catalizador dos processos de participação, além de fornecer informação e capacitação à população sobre as questões educacionais.

De acordo com o relatório apresentado pela New Leaders for New Schools (NLNS), que teve como base os resultados da pesquisa exploratória sobre ganhos de aprendizagem realizada em 2009 com escolas de Nova York situadas no quartil inferior do nível de aproveitamento dos alunos no ano letivo anterior, cerca de 58% do impacto de uma escola no desempenho do aluno é atribuível à capacidade de gestão do diretor e à eficácia dos professores, sendo o impacto dos diretores de 25% e dos professores de 33%. Conforme indicado no estudo, nenhum caso de sucesso foi encontrado sem que houvesse uma liderança eficaz e as escolas consideradas mais inovadoras foram aquelas em que os diretores assumiram o protagonismo na condução das mudanças, se preocupando em gerenciar o capital humano de forma a impulsionar o professor a criar experiências consistentes de

ganhos de aprendizagem e construir uma cultura de elevadas aspirações acadêmicas. (NLNS, 2009).

No entanto, estudiosos como Pereira, Becker e Furtado (2004), França e Frossard (2009), Lück (2009, 2011) e Burgos e Canegal (2011) apontaram para a falta de conhecimento, por parte dos gestores brasileiros, das políticas de educação e da lógica de sistema integrado, assim como para a sua percepção distorcida sobre papéis e responsabilidades e sobre o real significado de autonomia em ambientes coletivos.

Muitas dessas dificuldades atribuídas aos diretores escolares brasileiros podem estar relacionadas, conforme indicam os estudos realizados por Coelho e Linhares (2008), Castro (2009), Luporini, Martiniak e Marochi (2011) e Real e Silva (2011), a deficiências tanto na formação inicial quanto na formação continuada, que não os habilita a conduzir o processo de mediação entre as diretrizes estabelecidas pelas secretarias de ensino e as demandas da comunidade escolar e de gestão estratégica e participativa da escola. Interessante observar que nas pesquisas realizadas em escolas americanas, os estudiosos também identificaram uma desconexão entre a formação, inicial e continuada, e a prática da gestão escolar. (BOTTOMS, O'NEILL e HILL, 2003; NLNS, 2009; MARKOW *et al*, 2013; ALVOID e BLACK Jr, 2014). Segundo Alvoid e Black Jr. (2014), os diretores não se sentem suficientemente preparados para exercerem o papel que lhes é atribuído e lidarem com as diferentes demandas que se impõem sobre a escola e a gestão escolar. Além disso, sentem que não recebem suporte adequado da secretaria distrital – técnico e financeiro – para exercer um trabalho de qualidade.

Compreendendo o contexto que envolve a gestão educacional, a centralidade do tema nas políticas públicas brasileiras e as hipóteses levantadas, esse trabalho teve como objetivo ***investigar as políticas de gestão implementadas pelos estados brasileiros procurando identificar, por meio da análise dos seus programas, projetos, modelos de gestão e indicadores educacionais, se há uma relação entre gestão e desempenho na educação pública de nível básico nesses estados.***

A pesquisa realizada foi de natureza qualitativa e explicativa, com base na taxonomia proposta por Vergara (2009), na medida em que se propôs a detalhar características e estabelecer relações, conexões entre fatos e fenômenos

relacionados à gestão educacional e seus efeitos. O método considerado mais adequado foi o estudo de casos múltiplos que, embora não permita generalização, possibilita uma maior apreensão sobre uma realidade delimitada (TRIVIÑOS, 1987); a identificação de fatores comuns, não comuns e específicos na compreensão dos fatos e do fenômeno estudado; e a previsão (ou inferência) de resultados similares ou contrários (YIN, 2009).

Baseadas na questão inicialmente colocada, no objetivo e na metodologia proposta para essa pesquisa, foram investigadas as experiências de gestão educacional de sete estados brasileiros. Apesar de se assemelharem em termos de premissas e de alguns componentes, não é possível comparar as políticas educacionais do governo federal, dos estados e dos municípios (e seus efeitos), seja pelos diferentes papéis e responsabilidades que cada um deve assumir ou mesmo pelo alcance das suas políticas.

Considerando as dificuldades que o país enfrenta na melhoria dos índices educacionais do ensino médio (atendimento, rendimento, progressão, permanência e conclusão), de responsabilidade dos estados, e de que um esforço maior tem sido empreendido nos últimos anos para modificar positivamente esse quadro, optou-se por estudar as políticas estaduais de gestão educacional.

Os estados pesquisados foram selecionados com base nos resultados alcançados pelas redes estaduais de ensino no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2015 e no uso da gestão por resultados como componente das políticas estaduais de educação. Inicialmente, foram selecionados os 5 (cinco) primeiros colocados nos resultados do IDEB 2015 para as escolas estaduais de ensino médio – Pernambuco, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Outros dois estados foram posteriormente incluídos na pesquisa – Minas Gerais e Ceará, pelo seu pioneirismo na implementação de políticas públicas de gestão educacional voltadas para resultado, acompanhados de um bom desempenho nos índices educacionais (nesses casos, do ensino fundamental, foco inicial das suas políticas).

O IDEB é principal instrumento que o Brasil dispõe atualmente para avaliar o seu sistema de educação básica. Criado em 2007 pelo INEP (Instituto Nacional de Pesquisa Educacional Anísio Teixeira) como resultado do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007) do governo federal, é considerado um importante indicador da qualidade educacional do país e combina informações de

desempenho em exames padronizados de língua portuguesa e matemática – SAEB para estados e país, Prova Brasil para municípios – com informações sobre fluxo escolar (taxa de aprovação dos alunos), aferidas pelo Censo Escolar. O nível de proficiência dos estudantes de escolas públicas e privadas de todo país em cada um desses campos do conhecimento são avaliados em três momentos: no 5º e 9º anos do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio. (INEP, 2015).

O SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), desenvolvido pelo INEP em 1990, foi a primeira iniciativa de produzir, em âmbito nacional, informações sobre a realidade educacional das redes públicas e privadas por meio do exame bienal de proficiência em matemática e língua portuguesa aplicado em amostras de alunos da 4ª e 8ª séries (atualmente 5º e 9º anos) do ensino fundamental e da 3ª série (3º ano) do ensino médio e as condições internas e externas que interferem no processo de ensino aprendizagem por meio de aplicação de questionários de contexto respondido por alunos, professores e diretores. A partir de 2005 o sistema foi reformulado com o objetivo de acompanhar a evolução da qualidade da educação ao longo dos anos e formular políticas de melhoria do desempenho educacional. Atualmente, ele é composto pela ANEB (Avaliação Nacional da Educação Básica), pela ANRESC (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) ou Prova Brasil e pela ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização). (INEP, 2015).

A ANEB avalia, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira e apresentar os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação. A ANRESC ou Prova Brasil é uma avaliação censitária do rendimento escolar, aplicada aos alunos do 5º ano e 8ª série /9º ano do ensino fundamental das escolas públicas (municipais, estaduais e federais) de todo o Brasil e tem como objetivo avaliar a qualidade do ensino ministrado nessas escolas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados (notas e nível de proficiência) disponibilizados por escola e por ente federativo. A ANA é uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas com o objetivo principal de verificar os níveis de alfabetização e

letramento em língua portuguesa, alfabetização matemática e condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas e foi incorporada ao sistema em 2013. (INEP, 2015).

A escolha do IDEB para selecionar os estados a serem estudados se deu por ser esse um dos indicadores mais utilizados pelos gestores públicos brasileiros na formulação e avaliação das políticas educacionais e na comunicação de suas ações à sociedade (PEREIRA, PINTO, 2012); pela sua concepção objetiva e mensurável, que favorece a comparação do desempenho educacional; e pela importância cada vez maior dada aos sistemas de avaliação em larga escala (um dos componentes da base de cálculo do indicador) como mecanismos de gestão educacional (MACHADO, ALAVARSE, ARCAS, 2015).

O uso de indicadores para a compreensão da realidade educacional, para o desenho e para o monitoramento das políticas públicas tem sido considerado uma dimensão chave da GpR na educação. No entanto, ainda que de sejam de grande utilidade, Pereira e Pinto (2012, p.365) atentam para a limitação do seu alcance enquanto tentativa de captar em números as complexas e multifacetadas dimensões do fenômeno educacional e para os riscos de estabelecer processos de gestão baseados exclusivamente em indicadores, desconsiderando outros aspectos importantes.

Para a realização dessa etapa da pesquisa, foram analisadas leis, decretos e resoluções publicados pelos estados em relação às suas políticas educacionais, sobretudo de gestão, incluindo os planos plurianuais (PPA), os planos estaduais de educação (PEE), os planejamentos estratégicos (PE), além de programas e projetos. Foram analisadas também publicações científicas (artigos, teses, dissertações) sobre as políticas educacionais dos estados, em específico aquelas relacionadas à gestão, como políticas de avaliação do rendimento escolar, seleção e capacitação de diretores, padronização curricular e gestão escolar. Por fim, os dados estatísticos disponibilizados por organismos internacionais (UNESCO, OCDE e PNUD) e institutos de pesquisa (IBGE, INEP), pelo observatório do PNE e pelo QEDU sobre o desempenho da educação – indicadores de atendimento, conclusão, permanência, rendimento escolar, progressão e alfabetização – foram categorizados e analisados no âmbito dos estados, numa tentativa de relacioná-los às políticas educacionais.

Os capítulos 3 e 4 trataram da apresentação dos resultados dessa pesquisa. No capítulo 3, “*A política e as experiências de gestão educacional em sete estados brasileiros*”, foram apresentadas as experiências dos estados selecionados no desenho e implementação de políticas de gestão educacional e sua estreita relação com os modelos de gestão adotados pelos estados. Os resultados dos principais índices educacionais obtidos pelas redes estaduais no período estudado foram estruturados em forma de gráficos para facilitar a visualização e a análise. Na GpR, geralmente os resultados são entendidos como efeitos das políticas, programas ou projetos, ou seja, consequências de uma determinada intervenção em termos de criação de valor público (KANUFRE; REZENDE, 2012). Para a finalidade desse trabalho, resultados e efeitos das políticas públicas serão tomados como sinônimos. Conforme destaca Rua (2007), os efeitos apresentam maior sensibilidade em relação a uma política pública específica, enquanto os impactos estão submetidos a múltiplas interveniências do ambiente social. Não é objetivo desse trabalho avaliar o impacto das políticas públicas, mas verificar as dimensões e a efetividade dos resultados (ou efeitos) das políticas gestionárias adotadas pelos estados na educação.

No capítulo 4, intitulado “*Análise das experiências dos sete estados brasileiros na gestão por resultados na educação*” foram apresentadas e analisadas as questões mais relevantes identificadas nas experiências dos estados pesquisados. Ao final, foram tecidos alguns comentários gerais sobre a gestão por resultados na educação e, baseado nos modelos consolidados de GpR e nas experiências positivas dos estados, um conjunto de passos foi sugerido para qualificar a gestão educacional por meio da criação de uma metodologia de gestão. Por fim, no sentido de contribuir com o debate sobre o lugar da gestão na melhoria da qualidade da educação pública, foram apresentadas algumas considerações finais e levantadas novas hipóteses.

2. A gestão por resultados na reforma dos Estados nacionais: em busca da eficiência na gestão pública

Administração é essencial para qualquer organização, pública ou privada. Envolve definição de objetivos, planejamento de ações, alocação de recursos, coordenação de pessoas, monitoramento de processos, avaliação de resultados, correção de rumos e ações. Envolve também a conjugação de interesses entre os diversos atores e, por essa razão, não pode ser dissociada da política. (SANTOS; SANABIO, 2013; DUSI, 2012; MINTZBERG, 2010; MAXIMIANO, 2002).

Um esvaziamento da dimensão pública da administração – vista como sinônimo de aparelho do estado – caracterizou o início do estado moderno. O modelo burocrático weberiano apontava para a necessidade de separar a política da administração para garantir a racionalidade, a formalidade e a impessoalidade dos processos administrativos (MARTINS, 2006; FARAH, 2011).

As transformações aceleradas nos contextos políticos, econômicos, tecnológicos e socioculturais que marcaram as décadas de 1960/70, trouxeram mudanças e rompimentos de paradigmas no campo da gestão e das políticas públicas. O novo contexto passou a exigir maior eficiência e transparência dos gastos públicos, assim como a mudança de foco das políticas públicas: do atendimento dos interesses do próprio estado para os dos cidadãos. A busca por um novo paradigma de gestão levou os estados nacionais a promoverem movimentos de reforma da gestão pública, numa tentativa de aproximar a política da administração por meio da descentralização, da flexibilização da gestão, da profissionalização e empoderamento do gestor público e dos sistemas de responsabilização (HALLIGAN, BUICK, O'FLYNN, 2011; DUSI, 2012; MATIAS-PEREIRA, 2009).

Esse movimento de reformas de base gerencial que iniciou na década de 1980 na Inglaterra, rapidamente se espalhou pelos países anglo-saxões como Nova Zelândia, Estados Unidos, Austrália e Canadá e em seguida passou a ser experimentada por países da América do Sul e Latina, incluindo o Brasil, tinha como foco o ajuste administrativo e fiscal das economias em crise. O principal

objetivo era aumentar a eficiência, a transparência e gerar maior flexibilidade para a gestão pública (HALLIGAN, BUICK, O'FLYNN, 2011).

Basicamente, essa reforma gerencial dos Estados Nacionais, também conhecida como Nova Gestão Pública (NGP), buscava combater a ineficiência da administração pública burocrática que se tornava *“uma ameaça para a legitimidade do Estado Social e, em consequência, abria espaço para o ataque da ideologia neoliberal”* que pregava o Estado mínimo, conforme destaca Bresser-Pereira (2010, p.114). *“As bases da reforma administrativa do setor público (...) contemplam o foco em resultados, a orientação para o cidadão-consumidor e a capacitação de recursos humanos”* e *“as inovações introduzidas por ela no aparato estatal foram a descentralização de processos e a delegação de poder”* (OLIVEIRA, 2013, p.24).

Buscando comentar sobre as principais influências e pressupostos dessas mudanças que ocorreram na gestão pública, será apresentado inicialmente um breve histórico sobre os movimentos de reforma e os principais componentes da Gestão por Resultados, elemento chave das propostas de modernização da gestão pública. Na sequência, será dado um destaque para a reforma administrativa brasileira, com apresentação de algumas experiências vivenciadas pelos estados na busca pela modernização da gestão pública por meio da implementação de ferramentas de gestão por resultados.

2.1. A Nova Gestão Pública e a primeira onda de reformas dos estados nacionais

Baseado em princípios de racionalidade econômica, desconcentração e descentralização, produtividade e eficiência na prestação de serviços, a NGP apropriou-se de ferramentas de administração de empresas como planejamento estratégico, orçamentos e indicadores de resultados para alcançar os objetivos de modernização da gestão pública por meio do controle gerencial de resultados, ao invés do controle burocrático de procedimentos (BRESSER-PEREIRA, 2011). A necessidade de promover avaliações de desempenho surgiu da ênfase nos resultados (atendimento às necessidades do cidadão-consumidor), orientação central da NGP, e exigiu, conforme destaca Oliveira (2013),

(...) a delimitação de áreas de atuação do Estado, o estabelecimento de metas para agências governamentais, a determinação de objetivos para gestores de programas, a aferição da produção (confronto entre desempenho e objetivos) e a mensuração de resultados (avanços rumo à solução dos problemas-chave de cada agência) (OLIVEIRA, 2013, p.24).

Importante salientar que a reforma gerencial não representou um rompimento total com o modelo burocrático de gestão vigente até então. Alguns preceitos – admissão por mérito, sistema estruturado de remuneração, plano de carreira, avaliação de desempenho – foram conservados, mas de forma flexibilizada. (SALIONE, 2013). No entanto, duas mudanças importantes diferenciam de forma significativa os modelos burocrático e gerencial: a forma de controle e a noção de interesse público. No modelo gerencial o controle passou a ser realizado a posteriori, por meio dos resultados alcançados e não pelo atendimento a regras e procedimentos (BRESSER-PEREIRA, 2011) e o interesse público, anteriormente confundido com os interesses do estado e da própria burocracia, passou a ter como foco “*o atendimento das necessidades do cidadão, contribuinte de impostos e destinatário de serviços*” (SALIONE, 2013, p.23).

Um dos pressupostos desse novo modelo de gestão era que a melhoria do desempenho das organizações públicas dependia de uma maior aproximação entre o Estado e a sociedade civil, tornando necessário conceder autonomia e flexibilidade aos administradores públicos e favorecer a participação dos cidadãos na construção e implementação de políticas públicas. (SECCHI, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2011; PACHECO, 2014). Em diversos países em que a reforma gerencial ocorreu, houve uma clara valorização da função de dirigente público, com definição de responsabilidades e competências, revisão de rotinas e qualificação e ampliação da autonomia gestonária. Na visão de D’Araújo (2014, p.209), “*a figura do dirigente público foi um elemento central nesse processo de transformação do Estado condicionado pela crise fiscal, pela crescente restrição de recursos e, ao mesmo tempo, pela expansão da provisão de serviços públicos*”, uma vez que com o livre provimento dos cargos mais altos de direção, seria possível incorporar ao sistema político profissionais com competências gerenciais e capazes de “*orientar a administração pública na direção de melhorias em sua eficiência*”. Além da valorização do dirigente público, Bresser-Pereira (1996) destaca um conjunto de características geralmente associadas à NGP:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.6).

Ao longo da sua implementação, a NGP incluiu um conjunto de conceitos, objetivos e práticas como enxugamento da estrutura administrativa do estado; uso intensivo da tecnologia da informação; introdução de instrumentos típicos de mercado como ênfase nos resultados, criação de sistemas de monitoramento e avaliação, definição de indicadores, remuneração por desempenho, foco no “cliente” e priorização da qualidade do serviço; *accountability*, transparência e estímulo à competição por meio do empoderamento dos cidadãos na escolha dos serviços (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015).

Pacheco (2014) destaca também o uso frequente de acordos de resultados na maioria dos países em que a reforma gerencial ocorreu como forma de estabelecer objetivos claros, conceder maior autonomia e cobrar pelos resultados alcançados, melhorando, assim, o desempenho das organizações públicas. Importante ressaltar, como afirma Bresser-Pereira (2011), que a descentralização, nesse contexto, e sua conseqüente delegação de autoridade, não se configuram como uma conquista democrática e sim uma estratégia administrativa visando aumentar o controle sobre os resultados que se pretendia alcançar, o que na visão dos gerencialistas só era possível se os objetivos estivessem claros e os processos sobre os quais se esperavam melhorias também². O que tornaria tal modelo de gestão mais democrático seria a “*efetividade da ação do Estado*”, com provisão dos serviços demandados pela sociedade com “*qualidade, agilidade e eficiência*”.

² Vale ressaltar que no âmbito político, a descentralização é um processo de transferência de poder decisório do governo central aos estados subnacionais que, segundo Abrucio (2006), adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem e para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. Abrucio (2006) distingue descentralização de outros três fenômenos: desconcentração administrativa (delegação de funções de órgãos centrais a agências mais autônomas), horizontalização das estruturas organizacionais (repasso de maior responsabilidade da cúpula aos gerentes e funcionários de ponta) e transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada. No Brasil, a descentralização política foi reforçada pela Constituição de 1988.

(PACHECO, 2014, p.217-218). Martins e Marini (2010) apresentaram algumas das iniciativas de reforma do estado pelo mundo, que podem ser visualizadas no quadro 01.

Reino Unido
<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos gastos por meio de privatizações e enxugamento dos órgãos públicos • Busca por eficiência: “consciência de custos”, sistemas de informação, avaliação de desempenho com mecanismos de incentivo • Intensificação de mecanismos de mercado • Desconcentração administrativa • <i>Citizens Charter</i>: declaração pública de metas, padrões de serviços e responsáveis • Criação de agências executivas
Estados Unidos
<ul style="list-style-type: none"> • Instalação do NPR (<i>National Performance Review</i>) objetivando melhorar o funcionamento da Administração Pública, reduzir custos e modernizar a gestão • Aprovação da legislação voltada para promover a gestão por resultados – GPRA (<i>Government Performance and Results Act</i>) – com foco na integração de programas e orçamentos, ênfase no gerenciamento de custos e provimento de informações gerenciais para apoio à tomada de decisão • Reforma da legislação contábil financeira e da legislação tecnológica para integração de custos, orçamentos e resultados
Nova Zelândia
<ul style="list-style-type: none"> • Redução dos custos via enxugamento, transferência das atividades comerciais para as corporações privadas, maior autonomia para os administradores públicos e redução de monopólios • Contratualização de resultados e equiparação dos mercados de trabalho
Austrália
<ul style="list-style-type: none"> • Melhora da eficiência, criação de carreiras de administradores sêniores, política de carreiras • Consciência de custos, mecanismos de mercado, autonomia e criação das agências de ombudsman
França
<ul style="list-style-type: none"> • Contratualização: contratos de gestão com estabelecimentos públicos • Descentralização: transferência de competências e recursos aos agentes subnacionais • Desconcentração: transferência de competências e recursos aos agentes operacionais

dentro da administração central, criação de centros de responsabilidade, projetos de serviços e programas de qualidade
Chile
<ul style="list-style-type: none"> • Contratualização • Orçamento por resultados • Sistema de alta direção pública

Quadro 01: Exemplos de iniciativas de reforma dos estados nacionais
 Fonte: adaptado do quadro 1.1 de Martins e Marini (2010, p.11).

Observa-se que o foco na eficiência da gestão por meio da redução dos gastos, as políticas de descentralização/desconcentração e a contratualização de resultados caracterizaram essa primeira onda de reformas.

2.2. A segunda onda de reformas: protagonismo do Estado, governança e participação

Tendo iniciado como uma solução para o controle de gastos e aumento da eficiência do estado com o uso de ferramentas de gestão de organizações privadas, o movimento de reforma dos estados logo “*se expandiu em múltiplas direções, buscando melhorar a qualidade dos serviços e políticas públicas, bem como tornar o estado mais sólido, democrático e cidadão*” (MARTINS; MARINI, 201, p.9). A partir do final da década de 1990, tal movimento ganhou um caráter mais institucional, com uma preocupação em promover a modernização dos estados, recuperando a sua governança. (BRESSER-PEREIRA, 2011). Essa segunda onda de reformas, que vem ocorrendo principalmente nos países anglo-saxões, tem como foco a ampliação das relações de colaboração e a melhoria da governança intersetorial. (HALLIGAN, BUICK, O’FLYNN, 2011).

Ao enfatizar a desconcentração e a descentralização a partir da contratualização de resultados, a primeira onda de reformas gerou algumas disfunções que precisavam ser corrigidas para melhorar a governança pública, como a desagregação e a fragmentação da ação e das políticas públicas; a compartimentalização dos problemas e suas soluções, com consequente desarticulação entre setores e entes federativos; e a perda de valores públicos como cidadania e transparência. (HALLIGAN, BUICK, O’FLYNN, 2011).

Assim, no final dos anos 1990 surgiram novas abordagens de gestão pública, chamadas de *'whole-of-government'* na Austrália, *'joined-up government'* na Inglaterra e *'connected government'* na nova Zelândia, com o objetivo de exercer uma gestão integrada através do estabelecimento de instrumentos de coordenação horizontal e colaboração. Embora apresentem algumas distinções entre si, essas abordagens partem do princípio de que há um complexo sistema de interrelações entre setores e atividades e um conjunto de objetivos comuns a todos. (HALLIGAN, BUICK, O'FLYNN, 2011). Consideram, também, que o estado deve ser o protagonista na condução das políticas públicas que promovam o desenvolvimento e o bem-estar social e que a eficácia e a legitimidade da gestão pública se fundamentam na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo e entre estes, as organizações privadas e a sociedade civil. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015; CATALÁ, 2005).

Cavalcante e Camões (2015) destacam quatro propostas que surgiram ao longo das duas últimas décadas como alternativas (embora em muitos casos sejam complementares) à NGP: o estado neweuberiano (ENW), o DEG (*Digital-Era Governance* ou governança na era digital), o modelo de governança pública e a gestão do valor público (PVM – *Public Value Management*). O ENW aponta para a necessidade do estado de reconhecer e assumir seu papel como protagonista dos processos de desenvolvimento. Nesse sentido, propõe medidas para modernizar o aparato burocrático estatal, tornando-o mais profissional, eficiente e orientado para atender às demandas dos cidadãos e da sociedade. O DEG também apresenta como proposta a aproximação entre a burocracia estatal e os cidadãos visando estabelecer um governo mais ágil e responsivo e *“se fundamenta na incorporação crescente de inovações de tecnologia da informação para pautar os relacionamentos entre unidades administrativas e a sociedade civil”*, numa lógica de governo eletrônico. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p.5).

O modelo de governança pública propõe ampliação dos mecanismos de interação e cooperação entre os diversos atores sociais (Estado, sociedade civil e agentes privados) e incremento do controle social e de *accountability* através de mecanismos de participação democrática e aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos. Segundo Secchi (2009), essa abordagem significa *“um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de*

critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública”. (SECCHI, 2009, p. 359).

Em 2014, o governo australiano publicou um guia de políticas públicas com o objetivo de auxiliar os gestores públicos a reconhecerem e implementarem as melhores práticas de governança. Basicamente, o foco da governança pública, segundo o guia, deve estar na melhoria constante da performance do governo, na abertura à participação, na transparência e integridade das ações governamentais e na colaboração efetiva entre os diversos setores. (AUSTRALIA, 2014).

Embora diversos autores afirmem que o conceito de governança não passa de uma reformulação do conceito de governabilidade, Matias-Pereira (2009) diferencia os dois conceitos a partir da forma como as ações do governo são entendidas. Segundo ele, a capacidade de governança está relacionada à capacidade do governo de lidar com a dimensão participativa da sociedade na elaboração e execução de políticas tratadas coletivamente.

No conceito de governabilidade, a legitimidade vem da capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições; por sua vez, no conceito de governança, parcela de sua legitimidade vem do processo do entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da elaboração e implantação de uma política pública, tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos. O ponto de convergência, em termos da semelhança entre as duas, se refere à defesa da participação institucionalizada como meio para se atingir a estabilidade política. (MATIAS-PEREIRA, 2009, p.68).

O PVM estabelece como foco não só os resultados finais em termos da qualidade do serviço prestado pelo estado (eficácia), mas os procedimentos utilizados para alcançar esses resultados (eficiência) que devem contar com a participação ativa dos cidadãos na construção e implementação das políticas públicas. *“Ganha destaque na gestão o foco relacional e objetivos múltiplos e compartilhados, em detrimento à ênfase em resultados e metas de desempenho”* (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p.5). Colaboração é a palavra chave dessa proposta, que considera que as alternativas para a provisão de serviços públicos devem ser ampliadas.

De acordo com Cavalcante e Camões (2015), esse conjunto de propostas aponta para algumas tendências de gestão pública:

- Aperfeiçoamento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (accountability);
- Promoção do governo eletrônico (e-government) como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação cidadã na administração pública;
- Novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens públicos;
- Atuação em redes e parcerias com atores estatais, sociais e da iniciativa privada;
- Ampliação na utilização da tecnologia de informação tanto para ampliar a qualidade quanto a eficiência na prestação de serviços públicos. (CAVALCANTE; CAMÕES, 2015, p.6)

Apesar da diversidade de experiências, características de implementação e resultados da NGP e das diferenças entre as novas propostas que se seguiram, Christensen (2012) aponta para uma tendência ao controle político e à recentralização, no sentido da criação de mecanismos de controle e coordenação central de programas que envolvem diversos atores organizacionais e do estabelecimento de parcerias e redes organizacionais. O ponto chave parece estar no estímulo a uma maior participação dos cidadãos na vida pública, seja no debate sobre as políticas públicas, seja no controle dos resultados.

Considerando as discussões atuais sobre a ampliação da participação nas decisões políticas, Pateman (1992, p.9) coloca a seguinte questão: “*qual é o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?*”. Para respondê-la, a estudiosa contrapõe as teorias de Schumpeter, Berelson, Dahl e Sartori com as de Rousseau, Mill e Cole. Os primeiros teóricos descreveram a democracia como um método político cuja participação se limita ao exercício do direito de escolha dos seus líderes, aqueles que tomarão as decisões políticas em nome dos seus eleitores. “*A função da participação nessa teoria é apenas a de proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção dos seus interesses privados*” (PATEMAN, 1992, p.25). Uma participação maior que essa, segundo esses teóricos, levaria à instabilidade do sistema.

Já Rousseau, Mill e Cole, conforme destaca Pateman (1992), ressaltaram a importância da participação direta de cada indivíduo nas decisões políticas. Para Rousseau, essa participação favoreceria a aceitação individual das decisões coletivas e a integração do indivíduo à sua comunidade, além de ter uma função educativa. Segundo Mill e Cole (*apud* Pateman, 1992), a participação individual deve ser ilimitada e pode ser aprendida a partir da interação com os grupos,

principalmente no ambiente de trabalho onde é possível desenvolver atitudes e qualidades psicológicas intrínsecas à participação. No ambiente de trabalho, o indivíduo participa das decisões sobre algo que conhece e pode tanto opinar, quanto ajudar a promover melhorias ou mesmo destituir um líder que não esteja promovendo bons resultados. (PATEMAN, 1992).

Concordando com os autores que defendem que um Estado democrático só é possível de ser construído se houver a participação de todos os cidadãos na gestão da coisa pública e tomando como base as teorias de Rousseau, Mill e Cole sobre a importância política da participação no ambiente de trabalho como forma de aprendizagem para a participação em outras instâncias da vida e da sociedade, Pateman (1992) defende a autogestão dos trabalhadores da indústria. Utilizando as palavras de Mill, a autora afirma que *“para o funcionamento de uma política democrática em nível nacional, as qualidades necessárias a um indivíduo somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos”*. (PATEMAN, 1992, p.51). As novas propostas de gestão pública parecem tender para o estímulo à ampliação da participação da sociedade civil.

2.3. A Gestão por Resultados como estratégia de gestão pública

“Uma boa gestão é aquela que alcança resultados” (MARTINS, MARINI, 2010, p.16). Tendo como base essa premissa, a Gestão por Resultados (GpR) se tornou um dos elementos chave da NGP e, ainda que as novas propostas de gestão pública enfatizem a participação e o estabelecimento de parcerias, a eficiência e a orientação para resultados fazem parte dos atuais modelos de gestão e continuam na agenda de prioridades dos gestores públicos.

A GpR é uma estratégia de gestão que vem sendo utilizada pelo setor público com o objetivo de alcançar eficiência e atender às necessidades e demandas dos cidadãos-clientes. De acordo com Gomes (2009, p.67), *“se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação”*.

Os resultados são mudanças em um estado ou condição que derivam de uma relação de causa e efeito e, colocados em movimento por uma política de intervenção, podem ser vistos em termos de “*produtos, efeitos e impactos*” (UNDG, 2011, p. 7). A cadeia de resultados baseia-se em uma teoria da mudança e pressupõe que existe uma sequência que inicia com insumos, movimenta-se por meio de atividades e produtos e gera consequências (efeitos) que contribuem para uma mudança positiva ou negativa na vida das pessoas (impacto).

Seis princípios são básicos na implementação da GpR: 1) definição do perfil dos gestores chave, com seleção, treinamento e apoio para que sejam capazes de coordenar os processos de gestão; 2) promoção e apoio de uma cultura de resultados por meio de sistemas, procedimentos e incentivos: regime de prestação de contas voltado para resultados, fomento à aprendizagem e adaptação, definição clara de funções e responsabilidades em relação à GpR e dos resultados esperados; 3) construção de estruturas de resultado, descrevendo os objetivos pretendidos, como serão buscados, que recursos serão utilizados e quando se espera alcançá-los; 4) utilização de medidas e análises adequadas a cada finalidade e desenvolvimento de sistemas de informação de fácil utilização; 5) utilização das informações obtidas para aprender sobre como gerenciar os processos e melhorar os resultados e não apenas para produzir relatórios e responsabilizar pessoas; 6) construção de um modelo de gestão adaptado e adaptável às demandas organizacionais e resultados alcançados. (MAYNE, 2007).

A GpR tem seus princípios ancorados nos movimentos de Administração por Objetivos (APO) e Planejamento Estratégico (PE). O movimento de APO surgiu na década de 1920 com base nas práticas de gestão de Alfred Sloan na Du Pont e foi transformado em modelo de gestão por Peter Drucker (1954) em seu livro “*The practice of management*”. Tratava-se, basicamente, de um processo administrativo cíclico, dinâmico e interativo de quatro etapas – planejamento, organização, direção e controle – voltado para o alcance dos resultados organizacionais em que eram identificados e negociados os objetivos comuns aos gerentes e subordinados que seriam utilizados como guias para as suas atividades e definidas as áreas de responsabilidade de cada um e os resultados esperados. Objetivando gerar maior agilidade, flexibilidade e assertividade, a

descentralização (com delegação de autoridade) foi apresentada como uma alternativa para reduzir a incerteza e aproximar o tomador de decisão das demandas e problemas organizacionais (DUSI, 2013).

O PE foi um dos primeiros movimentos em direção à inserção da estratégia na prática gerencial. Após uma investigação histórica sobre os motivos que levaram às mudanças estruturais de quatro corporações, Chandler (1962) concluiu que a estratégia definia a estrutura organizacional. Em 1965, Ansoff apontou para a necessidade de uma definição clara do escopo e da direção do crescimento das organizações e propôs um modelo de administração, que se convencionou chamar de Planejamento Estratégico, alicerçado em uma postura racional e prescritiva, com uma série de passos a serem seguidos, apoiado por *checklists* e técnicas de avaliação e monitoramento para alcançar os objetivos previamente estabelecidos.

A proposta original do modelo (diretrizes estratégicas, ênfase nos resultados, visão sistêmica, monitoramento e avaliação do desempenho), com sua sequência de passos (diagnóstico da situação inicial, elaboração de cenários, definição da visão de futuro a ser alcançada, das opções de estratégia, das iniciativas estratégicas específicas e dos indicadores de resultado) foi mantida ao longo dos anos, com incorporação de várias ferramentas de diagnóstico, avaliação de alternativas estratégicas, controle de processos e resultados. (BARNEY, HERSTERLY, 2007; HITT, IRELAND, HOSKINSON, 2008; CERTO, PETER, 2009; WRIGHT, KROLL, PARNEL, 2010; DUSI, 2012).

Dentre as muitas ferramentas de gestão estratégica que vem sendo utilizadas pelo setor público na GpR, destaca-se o PDCA (ciclo de gestão – *plan, do, check, act*), o Marco Lógico (*logical framework*), o BSC (*Balanced Scorecard*), o PES (planejamento estratégico situacional) e o CVP (criação de valor público). O PDCA é um ciclo de gestão voltado para a melhoria contínua por meio de quatro passos principais – planejamento, execução, monitoramento e ação corretiva. Idealizado por Shewhart e aplicado inicialmente por Deming, integra o modelo de Gestão da Qualidade Total. (MARTINS, MARINI, 2010).

O BSC promove uma visão sistêmica do desempenho organizacional por meio de um mapa estratégico que alinha as estratégias nos diversos níveis organizacionais, interligando-as por um conjunto de indicadores de desempenho baseado nas seguintes perspectivas: financeira, de clientes, de processos internos e de aprendizagem e crescimento. (KAPLAN; NORTON, 1996; 2004). É um

modelo flexível, podendo abranger outras perspectivas de atuação como a social e a ambiental. Tanto o PDCA quanto o BSC são comumente utilizados na chamada “*Gestão à Vista*”, quando os mapas estratégicos, fluxos de processo, indicadores e resultados são apresentados em painéis que ficam disponíveis para todos os colaboradores para visualização e consulta e servem para incentivar a melhoria contínua do desempenho.

As demais ferramentas foram especificamente criadas para atender às especificidades da gestão pública. O Marco Lógico é um instrumento utilizado para facilitar o processo de conceituação, desenho, execução e avaliação de projetos visando direcionar os esforços de monitoramento para o alcance dos resultados pretendidos. (MARTINS, MARINI, 2010). Atualmente adotado pela maioria dos organismos multilaterais e bilaterais de cooperação internacional, foi desenvolvido pelo Departamento de Defesa norte-americano no final dos anos 60 (SEPLAG/PE, 2016).

A metodologia PES foi desenvolvida para assessorar os governos no desenvolvimento de sistemas de gestão governamental e propõe quatro momentos: 1) identificação dos problemas prioritários; 2) definição de ações e contingências; 3) construção das viabilidades do plano; 4) construção do sistema de gestão – agenda, aparato de processamento técnico-político, manejo de crise, definição estratégica, planejamento estratégico, orçamentos, sistemas de monitoramento, prestações de contas e operacionais e escolas de governo (MARTINS, MARINI, 2010). Por fim, a CVP é uma abordagem desenvolvida com o objetivo de responder à questão sobre como criar valor público a partir de três aspectos fundamentais: a definição de uma filosofia de gestão pública, o estabelecimento de estruturas de diagnóstico e a identificação de formas de intervenção. (MARTINS, MARINI, 2010).

Na prática, essas ferramentas têm sido utilizadas de maneira combinada com o objetivo de aumentar a eficiência e a eficácia do setor público. Basicamente, a GpR configura-se como um ciclo que tem início com a definição dos resultados que se pretende alcançar (traduzidos da visão e dos objetivos apresentados nos planos de governo); passa pela formulação e implementação de um conjunto de políticas, programas e projetos (que devem estar alinhados entre si e voltados para o atingimento dos resultados pretendidos) e envolve a construção de mecanismos de monitoramento e controle “*que promovam aprendizado, transparência e*

responsabilização” (MARTINS, MARINI, 2010, p.17) e retroalimentem o sistema de gestão, favorecendo ações corretivas e adaptativas. Para além desse esquema básico, Gomes (2009) lista as principais características geralmente presentes nos modelos de GpR:

- Alinhamento de expectativas de forma clara e transparente, entre todos os agentes políticos, externos e internos, sobre quais são as diretrizes e os objetivos da organização, por meio da tradução destes em resultados e metas a serem atingidas, o que inclui a definição de indicadores para sua apuração;
- Concessão de autonomias aos executores / implementadores das políticas públicas;
- Contratualização de resultados, autonomias e sanções;
- Avaliação dos resultados e retroalimentação do sistema de gestão para eventuais correções de rota, constituindo assim uma ferramenta gerencial;
- Fortalecimento de uma modalidade de “accountability” – cujos “principals” são tanto os cidadãos em relação aos políticos, quanto estes em relação à burocracia – baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados;
- Modificação do comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas. (GOMES, 2009, p. 69).

O quadro 02 apresenta um resumo das experiências de alguns países – Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Austrália, França e Chile. Com base no estudo dessas experiências, Martins e Marini (2010, p.64) sugerem que o modelo ideal de GpR deve auxiliar os governos a atuarem “*na construção da agenda estratégica, no alinhamento das estruturas implementadoras e no monitoramento e na avaliação de resultados*”.

Reino Unido
Baseia-se na pactuação de resultados por meio de contratos de gestão. Inicia-se com o desdobramento da visão do governo em metas de impacto (PSAs – Public Service Agreements) e indicadores de produto e impacto. Em seguida, cada departamento de estado defini seus objetivos estratégicos, que são desdobrados em ações.
Estados Unidos
Baseia-se na tradução das macrodiretrizes de governo em objetivos estratégicos por departamento de estado, que são desdobrados em estratégias prioritárias. Um conjunto de indicadores baseados nessas estratégias permite mensurar o desempenho de cada departamento. Um destaque é o PART (Program Assessment Rating Tool) instituído em

2002 e utilizado por agências do governo federal para avaliar o desempenho das prioridades definidas e orientar os órgãos e unidades para uma melhoria contínua de seus resultados.
Canadá
O modelo de gestão do desempenho canadense inicia-se com o estabelecimento de indicadores para a mensuração das áreas de impactos definidas para cada área de atuação – econômica, social, internacional e governamental. Destaque para contribuição do modelo na realização de análises quantitativas e qualitativas do desempenho do governo.
Austrália
Baseia-se na definição de temas estratégicos e impactos para cada uma das pastas de governo segundo conceitos de equidade, eficiência e eficácia e na gestão do desempenho por meio da avaliação de eficiência orçamentária e da execução de atividades
França
Baseia-se em princípios de orçamento voltado para resultados e adota a hierarquização das missões de Estado, a implantação dos seus programas, dos objetivos estratégicos e dos indicadores-alvo. O modelo possui ainda objetivos intermediários que são fundamentais na disponibilização dos serviços públicos, pois são mensurados quanto aos meios, às atividades e aos objetivos de produto.
Chile
Desenvolveu um sistema de controle de gestão (SCG) com o intuito de gerar informações de desempenho, introduzir práticas para aprimorar a qualidade dos gastos.

Quadro 02: Experiências de Gestão por Resultados

Fonte: elaborado com base nas experiências relatadas em Martins e Marini (2010).

Em todos esses modelos observa-se a importância dada à definição clara de objetivos a serem alcançados, à construção de indicadores de desempenho e de sistemas de avaliação para monitorar o alcance dos resultados.

2.4. A reforma do Estado Brasileiro e a gestão por resultados

No Brasil, o processo de reforma do Estado teve início na transição do regime militar autoritário para o regime democrático no final da década de 1980 com o movimento de descentralização político-administrativa. O objetivo inicial era estabelecer uma relação mais autônoma e flexível entre os entes administrativos, garantir uma maior aproximação e participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas e melhorar a eficiência e

eficácia da gestão pública. (MATIAS-PEREIRA, 2009; PACHECO, 2014). Assim como vinha ocorrendo em diversos países, a reforma do Estado no Brasil foi uma resposta tanto a uma crise econômica e fiscal, quanto a uma crise do modo de intervenção do Estado e da forma burocrática de gestão pública. No entanto, dado o cenário que se apresentava no Brasil, importantes mudanças se faziam necessárias e urgentes. A crise econômica era ainda mais grave do que nos países que iniciaram esse movimento de reforma, com estagnação da renda *per capita* e altos índices de inflação. Somado a isso, no final da década de 1980 e início da década de 1990, o país vivia uma crise política, com o fim do regime militar e, moral, com o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo. (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Esse conjunto de problemas estimulou a emergência de um debate político sobre a necessidade de se estabelecer um novo modelo de gestão pública. Assim, em 1995, primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) criado pelo extinto Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que definiu os objetivos e diretrizes para a reestruturação da administração pública brasileira, tendo como ponto de partida a redefinição do papel do Estado, de “*responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social*” por meio da produção de bens e serviços para “*promotor e regulador desse desenvolvimento*”. (MARE, 1995, p.12). As principais premissas que caracterizaram o núcleo central da proposta gerencial foram, de acordo com Torres (2012), a flexibilização das regras para as compras governamentais; o fim da estabilidade do servidor público; a introdução dos contratos de gestão; a criação de novos formatos jurídicos e institucionais – agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais (OS); as parcerias com o setor público não estatal; o incentivo a criação de conselhos de políticas públicas, ouvidorias, audiências públicas objetivando aumentar o controle social; a introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e institucional.

Com a reestruturação, as atividades foram divididas em quatro setores, com delimitação da forma de propriedade e de administração. Como pode ser observado na figura 1, há uma separação clara entre a formulação de políticas (de responsabilidade do núcleo estratégico) e a provisão de serviços públicos por meio das atividades exclusivas e não exclusivas do Estado.

		FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
		Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Congresso, tribunais superiores, presidência, cúpula dos ministérios	●				●	Secretarias formuladoras de políticas públicas Contratos de gestão
	UNIDADES DESCENTRALIZADAS Segurança, controle, fiscalização, seguridade	●				●	Agências executivas e reguladoras
	SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS Escolas, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização →	●			●	Organizações sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais		Privatização →	●		●	Empresas privadas

Figura 1: Formas de propriedade, administração e instituições
Fonte: adaptado de Bresser-Pereira (2011, p.103).

Dessa forma, no núcleo estratégico, de propriedade estatal, ficaram os administradores públicos de alto escalão que, nos três poderes, são os responsáveis pela definição das leis e políticas públicas. Quanto à forma de gestão, deveria haver uma combinação entre princípios gerenciais e burocráticos visando garantir a segurança e a efetividade dos processos gerenciais. (BRESSER-PEREIRA, 2011). A articulação com os demais setores, conforme destaca Pacheco (2014), seria promovida pelo núcleo estratégico por meio da contratualização de resultados.

O plano diretor adota a contratualização de resultados como estratégia tanto para a melhoria dos resultados alcançados pelas organizações públicas (via autonomia, clareza de propósitos e mensuração de seus resultados) como para a *accountability* dessas organizações (por meio da publicização de informações que possibilitem o controle social). (PACHECO, 2014, p.192).

As unidades descentralizadas, também de propriedade estatal, são aquelas formadas pelas agências executivas e reguladoras, responsáveis pelas atividades de fiscalização, regulamentação, segurança, seguridade social e fomento científico e social. Já os serviços científicos e sociais como saúde, educação, assistência social e pesquisa foram considerados de propriedade pública não estatal, devendo ser executados, prioritariamente, por organizações sociais, sendo a publicização essencial para favorecer o controle social dos resultados alcançados. Por fim, entendeu-se que as atividades de produção para o mercado não deveriam ser

executadas pelo Estado, uma vez que não fazem parte da sua natureza e, por isso, a grande maioria das empresas estatais foi privatizada, com exceção daquelas relacionadas à exploração de produtos naturais estratégicos como é o caso do petróleo. Foram estabelecidas, também, concessões privadas de serviços públicos como os de fornecimento de energia, infraestrutura de transporte e outros. (BRESSER-PEREIRA, 2011; PACHECO, 2014).

Basicamente, o que se viu inicialmente foi um processo de desconcentração administrativa em alguns casos e de descentralização política em outros, com consequente redistribuição de poder entre entes federativos, órgãos públicos, organizações sociais e empresas privadas. No caso específico das atividades sociais, nas quais está incluída a educação, houve um claro processo de descentralização, *“com transferência de recursos fiscais, autoridade e responsabilidades do poder central para as unidades subnacionais”*. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.104). Ao mesmo tempo, buscou-se estabelecer uma política de regulação e coordenação de forma a favorecer o controle social direto e a participação. Segundo Bresser-Pereira (2011, p.105), a lógica por trás do processo de descentralização política é simples: *“as atividades sociais, como educação e saúde, e as atividades de segurança local podem ser feitas com um controle muito maior da população se forem realizadas descentralizadamente, no nível local, ou, no máximo, no nível regional ou estadual”*.

Nesse sentido, a descentralização política tornou-se mais do que uma estratégia administrativa para aumentar a eficiência na gestão; passou a ser um estímulo à participação dos cidadãos, no nível local, nas decisões que os impactam diretamente. Tal participação, a princípio, tende a favorecer um engajamento cívico maior, como percebeu Tocqueville (2005) ao estudar a história da democracia americana, uma vez que há interesse individual na solução de problemas pessoalmente vivenciados. No entanto, conforme destaca Levy (1997), não há uma relação tão clara entre os processos de descentralização política e o aumento da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. Diferente dos Estados Unidos onde o exercício da participação teve origem nos governos locais, o Brasil passou por um longo período de centralização política e não tem uma cultura voltada para a participação.

Os movimentos sociais ocorridos no Brasil nas décadas de 1960 e 70, na sua luta contra o sistema autoritário de governo, tinham como principal objetivo a

redemocratização do país, com ampliação da participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas. Com o fim do regime autoritário, a promulgação da Constituição de 1988 e a reforma administrativa do Estado, houve uma tentativa de modernização da gestão pública, com a profissionalização de gestores, estímulo às parcerias, reorganização da estrutura administrativa, aumento da transparência e da *accountability*.

No entanto, apesar das iniciativas em prol de uma maior cooperação entre os entes federativos, Paula (2005, p.41) afirma que o modelo de gestão pública do governo federal que se configurou no Brasil após a reforma do Estado em 1995 era “*participativo no discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular*”. De acordo com Paula (2005), o novo paradigma de gestão apresentava uma abordagem “*claramente voltada para a estrutura e a eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos*” (PAULA, 2005, p.47), o que o tornava pouco dinâmico e fechado para a participação das diversas camadas da sociedade.

Discordando de Paula, Secchi (2009) afirmou que o novo modelo de gestão não era totalmente fechado à participação. Tendo inicialmente ampliado a participação interna por meio da descentralização e consequente autonomia relativa dos gestores públicos, ele também abriu espaço para uma maior participação da sociedade civil nas decisões do Estado ao focar nos problemas e suas soluções e exigir maior transparência governamental. Buscando estimular a participação cidadã, alguns arranjos institucionais surgiram a partir da década de 1980 como os fóruns temáticos, orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas. (OLIVEIRA, 2013). Na educação, por exemplo, os fóruns vêm sendo utilizados para as discussões acerca das políticas educacionais mais amplas como os planos estaduais e municipais de educação e foram criados conselhos escolares para discutir as demandas específicas de cada escola, regional e rede escolar.

Mais recentemente, Cavalcante e Simões (2015) categorizaram os relatos das iniciativas premiadas entre 2007 e 2014 no Concurso de Inovação na Gestão Pública (CIGPF) criado pelo MARE em 1996 a partir das tendências de gestão pública identificadas na literatura e verificaram a ocorrência de pelo menos uma

delas em cada uma das iniciativas, com destaque para a utilização da tecnologia da informação (69%) e a atuação em redes e parcerias (65%) como pode ser visualizado na tabela 01.

Categoria	Frequência	Percentual
Transparência, governo aberto e accountability	35	44%
Acesso ao cidadão por meio do governo eletrônico	13	16%
Novos arranjos de políticas públicas	24	30%
Atuação em redes e parcerias	52	65%
Utilização de tecnologia de informação	55	69%

Tabela 01: Frequência de tendências de gestão no CIGPF, 2007-2014
Fonte: adaptado de CAVALCANTE, SIMÕES, 2015, p.7

Experiências como o Portal da Transparência da CGU, o Censo Previdenciário do INSS, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do INEP/MEC são exemplos da ampliação da transparência e do *accountability* (44%) e, assim como as várias iniciativas relacionadas aos novos arranjos de políticas públicas (30%) e ao governo eletrônico (16%), representam um estímulo à maior participação da sociedade civil. A reforma promovida com base nos princípios da NGP ampliou o conceito de governo no Brasil ao reconhecer “*a existência de estruturas de poder, de produção e prestação de serviços públicos localizadas fora das estruturas formais de governo*”. Como ressalta Gomes (2009), o estado brasileiro

Adquiriu e continua adquirindo novos contornos por meio da privatização de empresas públicas, das concessões de serviços, da formação de parcerias público-privadas, da intensificação do movimento das ONGs, dos processos de descentralização e da ampliação e qualificação dos canais de transparência, de responsabilização e de democracia participativa. (GOMES, 2009, p.12)

Tendo como base os pressupostos da NGP, a reforma do estado brasileiro compreendeu três dimensões: institucional-legal (descentralização, coordenação e criação de novos formatos organizacionais), gestonária (gestão por resultados, competição administrada, controle social) e cultural (mudança de percepção quanto ao papel do estado e da sociedade), essa última ainda em curso. (ZOGHI; CALVI; MARTINS, 2013).

Diversos estados e municípios brasileiros, em parceria com ONGs e organismos internacionais de desenvolvimento, desenvolveram modelos próprios de gestão por resultados visando modernizar e tornar eficiente a gestão, caso de Minas Gerais, que se tornou referência nacional e internacional em gestão pública. (GOMES, 2009). O modelo, que será apresentado a seguir, inaugurou o movimento de mudança na forma de conceber e implementar as políticas públicas no estado e conserva muitas das características da Gestão por Resultados e dos pressupostos da NGP.

2.4.1. Minas Gerais e o “Choque de Gestão”

Inicialmente, o programa intitulado “*Choque de Gestão*” tinha como objetivo alcançar o equilíbrio fiscal por meio da integração e harmonização entre planejamento, orçamento e gestão; pela ampliação da receita com melhoria da arrecadação; pela melhor qualidade do gasto público e por uma solução compartilhada com o governo nacional para o problema previdenciário (MINAS GERAIS, 2003). Para cumprir esse objetivo, a partir de 2003 foram incorporados à gestão pública novos métodos de planejamento, organização e gestão voltados para o alcance de resultados efetivos. Além disso, instalou-se o governo eletrônico, com a modernização da infraestrutura física, organizacional e tecnológica, objetivando tanto o controle realizado pelo governo estadual quanto a transparência das ações dos órgãos públicos.

Essa mudança no modelo de gestão pública de Minas Gerais é parte importante do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) apresentado pelo governo do estado de Minas Gerais em 2003, primeiro mandato de Aécio Neves como governador, que estabeleceu como foco estratégico a promoção do desenvolvimento econômico e sustentável e a recuperação do vigor político do estado por meio da reorganização e modernização da administração pública.

A maneira de planejar, organizar administrativamente e gerenciar o estado foi alterada. A metodologia de elaboração do PMDI passou a ser a mesma utilizada por organizações privadas para a elaboração de seus planejamentos estratégicos – elaboração de diagnósticos e identificação de cenários prováveis; visão de futuro; reconhecimento dos desafios; definição dos objetivos estratégicos, dos indicadores e metas, incorporando, ainda a definição da carteira

de projetos e da agenda setorial; e a contratualização de resultados (MINAS GERAIS, 2003; 2007). Importante ressaltar que, ao utilizar essa metodologia, de caráter mais técnico e menos político, o governo sinalizava para uma mudança na forma de conceber as políticas públicas em todas as áreas de atuação do estado. Com uma visão de longo prazo, o PMDI passou a representar um plano de Estado e não de governo, sendo o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e os Projetos Estruturadores desdobramentos que representavam o plano para os próximos quatro anos de governo e os projetos a serem executados nesse período. A Lei Orçamentária Anual (LOA), de caráter mais imediato, detalhava as despesas e investimentos a serem realizados anualmente.

Buscando consolidar os avanços alcançados com a mudança no modelo de gestão, o PMDI 2007 trouxe um refinamento das estratégias traçadas em 2003, inserindo os destinatários das políticas públicas no cerne do processo de planejamento. O movimento que foi chamado de “*Estado para Resultados*” era a segunda geração do “*Choque de Gestão*” e tinha como objetivo melhorar a aplicação dos recursos por meio da priorização de metas e da consolidação de uma carteira de projetos estruturadores voltados para alcançar os resultados pretendidos. (MINAS GERAIS, 2007).

A visão de futuro estabelecida no PMDI 2003 “*Minas: o melhor estado para se viver*” foi mantida, tendo sido estabelecidos os cinco principais destinatários das políticas públicas, os seis eixos estratégicos (núcleo propulsor do processo de transformação) e as 11 áreas de resultado, conforme indicado na figura 02. Para cada área de resultado foram definidos objetivos estratégicos e iniciativas que deveriam ser empreendidas até 2011.



Figura 02: Áreas de resultados e estratégias, PMDI 2007/2023
 Fonte: PMDI 2007-2023 (MINAS GERAIS, 2007)

No PMDI 2007 ocorreu todo um detalhamento dos objetivos e iniciativas estratégicas comuns e por área de resultado. Foram, também, construídos indicadores de resultado finalístico com metas associadas a eles visando apontar a efetividade da ação governamental e criada uma estrutura destinada “ao monitoramento dos indicadores de resultado e metas previstas no PMDI, ao gerenciamento de riscos complexos evidenciados no monitoramento do GERAES e a prover gerentes para os projetos estruturadores, chamados empreendedores públicos” (GOMES, 2009, p. 94). A partir desse momento, passou-se a usar a contratualização de resultados como uma importante ferramenta de gestão voltada para a ampliação da autonomia gerencial dos órgãos e entidades que compõem o governo do estado e a consequente responsabilização pelos resultados auferidos.

Conforme apresentado no PMDI 2007, o acordo de resultados³ é um instrumento de formalização da contratualização de compromissos e resultados entre as secretarias, autarquias, órgãos autônomos, fundações e o governo do estado. São pactuadas metas de forma a promover o alinhamento entre a estratégia governamental e a de cada um desses órgãos e entidades. “Em contrapartida são concedidas aos acordados autonomias gerenciais e, em caso de desempenho

³ Em Minas Gerais, o acordo de resultados foi regulamentado pela Lei n. 17.600/2008 e pelos Decretos n. 44.873/2008 e n. 45.941/2012.

satisfatório, pagamento de prêmio de produtividade aos servidores, como incentivo". (MINAS GERAIS, 2007).

O primeiro processo de pactuação de metas em Minas Gerais, iniciado em 2007, foi realizado em duas etapas. Na primeira etapa foram definidos os resultados finalísticos, os projetos estruturadores, a agenda setorial do choque de gestão e os indicadores de racionalização do gasto para cada uma das áreas de resultado propostas. Na segunda etapa foram definidas as metas por equipe de trabalho.

No entendimento do governo do estado de Minas Gerais, para executar efetivamente o conjunto das estratégias estabelecidas, seria necessário *“um aparelho estatal eficiente e que promova a plena conversão dos gastos governamentais em resultados efetivos e mensuráveis para a sociedade mineira”* (MINAS GERAIS, 2007, p.11), o que conduziria a uma sétima estratégia: *“o estado para resultados”*, conforme observado na figura 03.

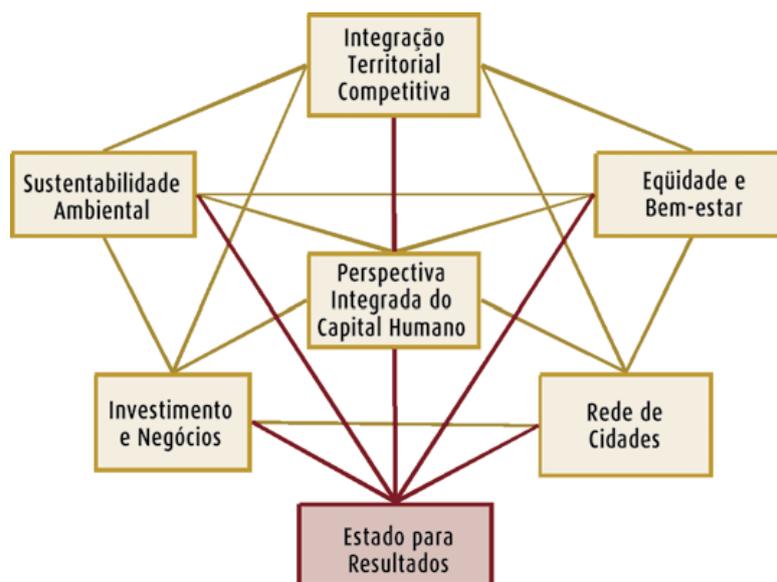


Figura 03: Estratégias de desenvolvimento de Minas Gerais, PMDI 2007/2023
Fonte: PMDI 2007-2023 (MINAS GERAIS, 2015)

Interessante observar na representação gráfica das sete estratégias estabelecidas que a *“perspectiva integrada do capital humano”* é a grande articuladora entre elas, sendo fundamental para o alcance dos resultados. Segundo o documento, *“as oportunidades de desenvolvimento dos países ou regiões dependem da qualidade de seu capital humano”*, que engloba não apenas o nível de escolaridade e a qualidade da educação da população, mas também a

capacidade de trabalho, a vitalidade e o protagonismo social dos seus habitantes. Conforme expresso no PMDI 2007/2023 (MINAS GERAIS, 2007),

(...) o conhecimento é, cada vez mais, determinante para a promoção do bem-estar social, da eficiência da economia, da capacidade de inovação do setor produtivo, do uso sustentável dos ativos ambientais e do bom desempenho das instituições. Sob o ponto de vista econômico, o principal impacto do desenvolvimento do capital humano é o aumento da produtividade da economia. O investimento em educação, desde o ciclo básico até o ensino superior e a formação para o trabalho têm correlação direta com o retorno trazido pelo investimento em capital físico, ampliando os níveis de renda e bem-estar. (MINAS GERAIS, 2007, p.11).

Apesar da agenda de prioridades ter sido elaborada a partir de um processo de consulta a alguns setores representativos da sociedade mineira, numa tentativa de aproximação entre o nível técnico e o político, não se pode dizer que os planos estratégicos apresentados em 2003 e 2007 para o estado de Minas tenham sido elaborados de forma participativa. Privilegiou-se a questão técnica em detrimento da política: os diagnósticos foram elaborados tomando como base dados levantados pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e os cenários usados para a definição da visão de futuro foram traçados por especialistas. As negociações com prefeitos e demais dirigentes do governo do estado ocorreram somente nas etapas posteriores. (MINAS GERAIS, 2003; 2007).

Embora representantes da sociedade civil organizada façam parte do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Minas Gerais (CDES/MG), órgão responsável pela elaboração do PMDI desde a sua criação, somente no PMDI 2011 é que se percebe uma preocupação efetiva em garantir a participação da sociedade na definição, implementação e controle das estratégias do governo do estado de Minas Gerais. Conforme destacado na apresentação do plano, “*os cidadãos, antes considerados apenas destinatários das políticas públicas implementadas pelo estado, agora passam a ocupar também a posição de protagonistas na definição das estratégias governamentais*”. (MINAS GERAIS, 2011, p.19).

Em 2011, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado estabelecido pelo governo de Antônio Anastasia (2011-2014) apresentou como inovação o modelo de gestão em rede, com projetos transversais, estímulo à colaboração institucional e à intersectorialidade e ampliação da participação da sociedade civil na

formulação, implementação e controle das políticas do estado. (MINAS GERAIS, 2011). Conforme destacado no documento, as redes de desenvolvimento integrado configuram-se como:

(...) novas formas de governança, organizadas de modo integrado e matricial, que buscam integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, inclusive com a sociedade civil, que deixa de ser mera destinatária das políticas públicas e passa ser parte ativa na sua formulação e execução. Não se trata, portanto, de estruturas institucionais formais, mas sim de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades. (MINAS GERAIS, 2011, p.13)

Assim, a política de “*Estado aberto e em rede*”, ampliou a perspectiva do estado voltado para resultados, com foco na produtividade e na manutenção do ajuste fiscal, para um estado voltado para os cidadãos, com estímulo à participação responsável e à colaboração para o alcance dos resultados. Nesse sentido, Alvarenga (2014) destaca que no PMDI 2011 foram criadas 11 (onze) redes de desenvolvimento integrado com objetivo de:

(...) fomentar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para a visão de futuro e de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade. Tais redes focalizam metas-síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas. (ALVARENGA, 2014, p. 122).

Diferente do que havia sido proposto em 2007, com uma agenda fechada e voltada especificamente para cada uma das áreas, incluindo a educação, no PMDI 2011 foram estabelecidas ações intersetoriais, ações de melhoria institucional e uma agenda regional, numa perspectiva de gestão integrada e em rede. Além disso, no lugar dos projetos estruturadores, as secretarias e órgãos do estado tiveram que apresentar um portfólio com projetos e processos estratégicos.

Um ponto de destaque dos PMDIs apresentados a partir de 2003 é a definição de iniciativas estratégicas, indicadores e metas que, além de indicarem uma ponte para alcançar a visão de longo prazo, deram um grau de concretude ao plano, favorecendo a efetiva implementação da agenda e o aumento da transparência da ação governamental. Com uma visão de longo prazo e voltada

para resultados, o PMDI passou a representar um plano de Estado e não de governo, sendo o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e os Projetos Estruturadores desdobramentos que representavam o plano para os próximos quatro anos de governo e os projetos a serem executados nesse período.

2.4.2. Outras experiências em GpR vivenciadas pelos estados brasileiros

Com foco no equilíbrio das contas públicas do estado e na melhoria das condições de vida da população, em 1999 o governo de Goiás apresentou seu primeiro plano plurianual (PPA 1999-2003), estabelecendo um novo modelo de gestão pública para o estado com base nos seguintes pressupostos básicos: resultados previamente estabelecidos e linhas estratégicas definidas, atuação por programas (alinhados com as estratégias e em consonância com as diretrizes de ação governamental), integração do planejamento com o orçamento (alocação de recursos conforme os objetivos e prioridades estabelecidos), transparência nas ações governamentais, controle e avaliação da ação governamental, eficiência e eficácia nas ações (alcance dos objetivos estratégicos e das metas fiscais e financeiras propostas), profissionalização da gestão e estímulo às parcerias com o setor privado. (SEGPLAN/GO, 1999).

Nos governos seguintes, o modelo foi ampliado, passando a contar com metas regionalizadas e indicadores de desempenho por programa. (SEGPLAN/GO, 2004; 2008). Conforme destacou o governador Marconi Perillo na mensagem que apresenta o PPA 2012-2015, *“a base de nosso modelo de gestão se firma em eixos estratégicos de planejamento, mas, principalmente, com foco em resultados objetivos, pois o Estado precisa estabelecer programas globais, estruturantes e integrados, que ao mesmo tempo sejam também pensados por regiões, setores da administração e por segmentos da sociedade”*. (SEGPLAN/GO, 2012, p.13).

Baseado em práticas internacionais e tendo como referência o modelo Canadense de gestão pública, o modelo de GpR adotado pelo Ceará a partir de 2004 resume-se nas seguintes etapas: planejamento, implementação, monitoramento e avaliação (MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2007). Na etapa de planejamento é apresentada uma primeira definição dos resultados estratégicos objetivados pelo governo e estabelecidas metas e indicadores por eixo de atuação.

A seguir, na etapa de implementação, são elaborados planos estratégicos pelas secretarias de estado, também contendo resultados, metas e indicadores. A etapa de monitoramento e avaliação consiste no acompanhamento das metas e resultados decorrentes dos programas e projetos. A partir de 2010 foi incorporada à essa etapa a metodologia de gerenciamento de projetos.

O PPA 2004-2007 seguiu os princípios do “*modelo de planejamento, orçamento e gestão, introduzido pelo governo federal e disseminado por estados e municípios*” (SEPLAG/CE, 2004): planejamento de longo prazo; integração entre plano, orçamento e gestão; programas como unidade de gestão; construção de parcerias internas e externas ao governo; foco em programas estratégicos e prioritários; gerenciamento por programas, com atribuição de responsabilidades; avaliação como procedimento de aperfeiçoamento contínuo.

Tendo como eixos estratégicos “*economia para uma vida melhor; sociedade justa e solidária; gestão ética, eficiente e participativa*”, o plano plurianual apresentado pelo governador Cid Gomes para o período de 2008-2011 seguiu os seguintes princípios: visão estruturante de longo prazo; participação popular; enfoque regional; gestão por resultados; integração de políticas e programas; cooperação e parcerias (SEPLAG/CE, 2007). Na sua mensagem de 2007, apresenta dentre as propostas relativas ao planejamento e gestão, “*o aperfeiçoamento e consolidação da GpR como modelo de planejamento de governo a ser integrado com os instrumentos de planejamento, a adoção de metodologia de planejamento e gestão participativa e o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas governamentais*” (CEARA, 2007).

O modelo de gestão por resultados de Pernambuco, que começou a ser implementado em 2007 e se tornou lei complementar em 2009 (LC141/2009⁴), é peça chave para compreender o direcionamento das políticas públicas adotadas pelo estado. A cada 4 anos, conforme indica a lei, são explicitados, a partir de elementos extraídos do programa de governo, a visão de futuro, a premissa ou princípio que norteará as ações do governo naquele período e os focos prioritários. Conforme indica a SEPLAG/PE (2016):

⁴ A lei complementar 141/2009 dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.

A partir da análise de elementos como os compromissos assumidos no Programa de governo, as sugestões apresentadas pela população no Seminário Todos por Pernambuco, o grau de andamento de projetos já em implantação, os estudos e diagnósticos setoriais, a leitura de indicadores de resultado de áreas específicas, e a cearização orçamentária, fiscal e financeira do Estado, a Secretaria de Planejamento e Gestão elabora uma proposta inicial de ações prioritárias para todo o governo, aglutinadas, por similaridade, em áreas de atuação do ente estatal. Essas áreas de atuação perpassam a estrutura organizacional da máquina pública, sendo expressas como Objetivos Estratégicos, resultados ou estágios que se quer alcançar com a operacionalização das ações de governo em cada área. (SEPLAG/PE, 2016, mapa da estratégia).

As bases para a gestão por resultados já haviam sido estabelecidas no governo anterior com a elaboração de planos estratégicos setorializados, definição de indicadores de resultado, formação de gestores e monitoramento das ações do estado. Entre 1999 e 2006, motivado pelo clima de reforma da administração pública federal com a criação do MARE e tendo como foco o equilíbrio das contas públicas e a modernização da gestão pública, o então governador de Pernambuco, Jarbas Vasconcelos (PMDB), criou a Secretaria de Administração e Reforma do Estado de Pernambuco e adotou o PROGESTÃO – Programa de Modernização da Gestão Pública. (CRUZ; MARINI; LEMOS, 2014).

Buscando promover um alinhamento estratégico entre as diversas iniciativas, romper com a fragmentação das políticas setoriais e ampliar a capacidade de gestão do estado, em 2007 o então governador Eduardo Campos (PSB) apresentou em seu plano de governo um modelo de gestão integrado voltado para resultados e baseado nas seguintes premissas: 1) definição de objetivos estratégicos e focos prioritários para todo o estado; 2) alinhamento dinâmico entre planejamento, orçamento e execução; 2) definição de rotinas para cada uma das etapas do ciclo de gestão das políticas públicas⁵; 3) monitoramento e acompanhamento das ações do governo, visando correções de rumo, 4) mensuração do impacto e da efetividade das ações governamentais na sociedade pernambucana. (SEPLAG/PE, 2016).

Em 2007, visando a promover o equilíbrio fiscal, o desenvolvimento econômico e a melhoria dos serviços públicos de segurança, saúde e educação, o

⁵ O Ciclo de Gestão de Políticas Públicas de Pernambuco (formulação, implementação, monitoramento e avaliação) tem como base conceitual o Ciclo PDCA (plan, do, check, act) proposto por Shewhart e aplicado por Deming em organizações privadas do Japão no pós-guerra. Maiores informações podem ser encontradas no site da SEPLAG/PE (<http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-referenciais-metodologicos>)

governo do estado do Rio de Janeiro apresentou um planejamento estratégico que deveria não só ser implementado durante os 4 anos do seu governo como dar início a um processo de modernização da gestão pública do estado.

Além do diagnóstico e da projeção de cenários, foram definidas áreas de resultado, uma agenda de prioridades estratégicas e projetos estratégicos estruturantes. Foram apresentadas, também, políticas de monitoramento e avaliação, cooperação e parcerias, transparência e comunicação. O marco na modernização do sistema de gestão do Rio de Janeiro ocorreu em 2010 quando o governo do estado fechou uma parceria com o Banco Mundial para o desenvolvimento e implementação do Pró-Gestão – Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública – visando *“ampliar e avançar no processo de melhoria da gestão Pública, objetivando atingir novos patamares de qualidade no gasto público, tendo como resultados melhor qualidade na prestação do serviço público e no cotidiano da população fluminense”* (SEPLAG/RJ, 2010). Inicialmente, o programa foi voltado para a modernização da gestão pública e dos serviços de saúde e educação, com o uso da tecnologia da informação e de métodos de gerenciamento com base em performance.

Com base nas experiências apresentadas, é possível perceber que além da ênfase em resultados, a definição de prioridades estratégicas, de indicadores e metas, a estruturação de um sistema de monitoramento, o uso da tecnologia da informação, a profissionalização da gestão, a responsabilização e o estabelecimento de parcerias são características comuns entre os modelos de GpR implementados pelos estados.

3. Em busca de resultados na educação

Em estudo realizado na década de 1970, Langoni concluiu que a educação era a variável com maior poder explicativo em relação às diferenças individuais de renda. *“A importância da educação ficou evidente não só para as diferenças observadas de renda em cada ano, mas também para o aumento da desigualdade durante o período”*. (LANGONI, 2005, p. 182). Com base nesses estudos, Langoni (2005) afirmou que a melhor forma de reduzir a desigualdade de renda no mundo urbano seria através de fortes investimentos em educação pública de nível básico.

Os resultados desse estudo são condizentes com aqueles realizados em diversos países nas décadas de 1960 e 1970 pelos estudiosos da Teoria do Capital Humano⁶, segundo os quais *“o ritmo de crescimento econômico e social dos países se deve, em grande medida, ao nível de escolarização da sua população e, portanto, os gastos com educação não são de consumo, mas de investimento”*. (BROOKE, 2012, p.55). Essa percepção da educação como vetor estratégico para o desenvolvimento econômico e social dos países levou à ampliação dos investimentos nos sistemas educacionais em todo o mundo, sobretudo no ensino profissionalizante, numa visão de formação da força de trabalho para as demandas futuras da economia. No Brasil, a aderência a essa visão de desenvolvimento econômico e social do país por meio da educação levou à profissionalização do currículo do ensino médio no final da década de 1960 e à ampliação do acesso à escola, com investimentos na universalização do ensino fundamental nas décadas de 1970-80. (BROOKE, 2012).

Como visto, na década de 1980 o mundo ocidental capitalista tinha se voltado para a questão da competitividade internacional e, além da busca por eficiência nos gastos públicos, os estados nacionais perceberam a importância de investir em melhoria do desempenho escolar e foram estabelecidos padrões nacionais e internacionais de educação, assim como mecanismos de avaliação e controle de resultados. (ARAÚJO, CASTRO, 2011; BROOKE, 2012). A criação

⁶ Sobre essa questão, ver “O impacto da Teoria do Capital Humano. In: BROOKE, Nigel (org.). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p.55-112”.

de indicadores de desempenho foi “*estimulada por organismos internacionais como a UNESCO, o Banco Mundial e a OCDE como ferramentas para estimular os governos e as administrações educacionais a atingir objetivos específicos*”. (SCHWARTZMAN, 2009, p.5).

No Brasil, assim como em diversos países da América Latina, a preocupação com a melhoria da qualidade da educação levou à discussão sobre a necessidade de modernizar a gestão educacional de forma a favorecer a articulação entre as demandas educacionais e as econômicas, sociais, políticas e culturais, “*rompendo com o isolamento das ações educativas, transformando sua contribuição em efetiva força para o desenvolvimento econômico e na justa distribuição de riqueza com a participação cidadã*” (ARAÚJO, CASTRO, 2011, p.98), conforme propunha o documento produzido pela Reunião do Comitê Regional Intergovernamental, realizada em 1991 na cidade de Quito como desdobramento da Conferência Mundial sobre Educação para Todos de 1990.

Dois importantes críticas levantadas na reunião de Quito em relação aos sistemas educacionais foram: a baixa participação dos principais atores no processo de gestão educacional e a falta de responsabilização pelos resultados. Essas constatações apontaram para a necessidade de descentralizar os sistemas educacionais e estabelecer mecanismos de avaliação de resultados e responsabilização. (ARAÚJO, CASTRO, 2011, p.98). Conforme destaca Schwartzman (2009, p.6), “*a dificuldade da educação pública em melhorar levou a propostas de liberar as escolas da burocracia pública, tornando-as mais autônomas e sensíveis à mobilização social (...)*”.

O movimento de reforma educacional acompanhou o movimento de reforma dos estados nacionais voltados para a modernização dos processos de gestão pública em prol de maior eficiência e transparência nos gastos públicos e maior qualidade nos serviços prestados ao contribuinte. Nesse capítulo será apresentado inicialmente um breve histórico sobre a reforma gerencialista na educação – pressupostos, componentes e experiências.

Em seguida, visando traçar um panorama sobre as mudanças no sistema de educação brasileiro, serão apresentados os marcos legais da reforma educacional no país, assim como reflexões sobre adoção de princípios da reforma educacional de base gerencialista nos sistemas educacionais brasileiros – o tripé descentralização, autonomia e responsabilização, a valorização e a

profissionalização da gestão escolar e o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação do rendimento escolar – e os resultados de alguns indicadores de desempenho educacional no país.

3.1. Reforma gerencial na educação: competitividade e desenvolvimento econômico

A partir do início dos anos de 1980, o mundo vivenciou uma série de mudanças nos sistemas educacionais dos países, voltadas principalmente para a ampliação da capacidade competitiva com base no desenvolvimento da educação. As reformas gerenciais da educação que tiveram início na década de 1980 nos Estados Unidos e Inglaterra, se basearam principalmente na constatação de que a diminuição da competitividade econômica internacional estava relacionada ao declínio nos padrões educacionais (BROKE, 2012; HALL; GUNTER, 2015). Em um cenário de concorrência global e democratização de sistemas políticos, a reforma da educação passou a fazer parte de uma estratégia de ampliação da competitividade. Na Inglaterra, em um discurso proferido em 1976, o Primeiro Ministro do Trabalho, James Callaghan culpou os baixos padrões educacionais ingleses pela crise econômica e queda da competitividade do Reino Unido (HALL; GUNTER, 2015). Nos Estados Unidos, em 1983, o relatório final da comissão criada por Reagan para estudar a situação da educação americana, intitulado “*Uma Nação em Risco*”, trouxe previsões sombrias quanto ao futuro do país devido à baixa qualidade da sua educação (BROKE, 2012).

O relatório americano levou imediatamente a uma reforma educacional baseada em padrões e desempenho que marcou “*o princípio da era de accountability*”. Ao colocar a melhoria do desempenho escolar dos alunos como objetivo principal das políticas educacionais, legitimou o uso de avaliações externas em larga escala para medir a eficácia dos professores, escolas e sistemas de ensino e favoreceu o estabelecimento de padrões curriculares, a criação de sistemas de responsabilização como incentivo para que gestores e educadores trabalhassem em favor dos padrões estabelecidos e a intervenção corretiva. A forma como essa reforma se deu em cada um dos estados americanos foi diversa, mas em todos eles a qualidade da educação (medida em termos do rendimento escolar) se tornou um tema importante de política pública e os mecanismos de

monitoramento e responsabilização passaram a fazer parte da agenda de gestão educacional (BROKE, 2012).

A forte descrença no sistema público de educação básica levou ao Ato de Reforma da Educação (ERA – *Education Reform Action*) de 1988, uma reformulação total do sistema educacional inglês baseado nos princípios da NGP que incluiu o estabelecimento de um “*currículo nacional obrigatório para todas as escolas públicas do país, a criação de um sistema de avaliação de aprendizagem, uma descentralização financeira e administrativa progressiva da gestão escolar e o início da montagem da competição administrada*” (PRADO, 2011, p.262).

Uma mudança importante que ocorreu no sistema educacional inglês decorrente da reforma foi a desconcentração administrativa, com concessão de maior autonomia financeira, técnica e gerencial às escolas, juntamente com a introdução de um sistema de metas, o que significou uma alteração no papel e na importância do diretor escolar (WILSHAW, 2016; PRADO, 2011). O diretor escolar ganhou mais autonomia e flexibilidade para gerenciar o dia-a-dia da escola e passou a ser diretamente responsabilizado não só pelo desempenho dos alunos, mas também pela qualidade da sua gestão expressa no clima e cultura escolar, nas práticas pedagógicas, no progresso dos alunos, na administração financeira, na coordenação e liderança dos processos. No campo dos incentivos, foram introduzidas políticas de remuneração e de promoção por mérito para professores e no campo do monitoramento, um sistema de intervenção direta nas unidades escolares que não atingissem os padrões mínimos estabelecidos pelo governo central (WILSHAW, 2016; PRADO, 2011).

O aspecto mais polêmico da reforma educacional inglesa foi a introdução da competição administrada. Com o objetivo de melhorar os serviços, as informações sobre o nível de qualidade das escolas (medido pelas avaliações padronizadas e inspeções promovidas pelo governo central) foram tornadas públicas, foi concedido aos pais o direito de escolher a escola dos filhos e os recursos transferidos pelo governo às escolas passaram a ser proporcionais à quantidade de alunos matriculados (PRADO, 2011).

Nos Estados Unidos, o foco maior da reforma educacional foi nas políticas de monitoramento e controle, com o reforço do sistema de avaliação em larga escala por meio de testes padronizados. Com perfis políticos distintos, os estados

formularam suas próprias políticas de melhoria do desempenho escolar. Alguns estados como Califórnia e Texas, implementaram políticas mais rígidas de avaliação escolar e responsabilização. O modelo de *Escola Charter* – que combina maior autonomia de gestão pedagógica, administrativa e financeira com maior responsabilização e é estabelecido por meio da contratualização de resultados – foi experimentado pela primeira vez em 1992 em Minesota e se espalhou por 40 estados americanos e 4200 escolas, mas não se tornou política pública em nenhum deles (BROKE, 2012).

Outros países de língua inglesa como Canadá, Austrália e Nova Zelândia passaram por reformas educacionais semelhantes, com desconcentração administrativa e ampliação da autonomia escolar, estabelecimento de políticas de avaliação de aprendizagem e padronização curricular, investimentos em formação de professores e gestores, estruturação de um sistema de metas e responsabilização de gestores e professores. No Canadá, foram estabelecidas, por meio de um acordo entre o ministério da educação e os conselhos escolares das províncias, metas a serem alcançadas por escola, com expectativas de melhorias mais expressivas para aquelas localizadas em regiões menos privilegiadas, numa tentativa de promover a equidade em termos do desempenho escolar. Vale destacar que na Austrália e em Quebec e Ontário no Canadá tanto o papel dos atores locais quanto o envolvimento da comunidade escolar foram reforçados, numa perspectiva de aproximação entre as necessidades educacionais e a capacidade de solucioná-las. (DJEDJE, 2013; MAROY *et al*, 2015; GALLAGHER, 2016; MCGAW, 2016; WILSHAW, 2016).

Na Austrália houve uma preocupação menor com a responsabilização de diretores e professores e maior com o estabelecimento de evidências para apoiar o trabalho dos professores e das escolas e com o estímulo à participação da comunidade escolar como um todo para a melhoria dos resultados. Alguns sistemas desenvolvidos por estados oferecem às escolas condições para analisar detalhadamente seus dados, possibilitando “*a identificação dos pontos fracos que precisam ser corrigidos nos níveis da unidade e do aluno e, em seguida, a localização dos recursos necessários para alcançar a superação dos desafios*” (MACGAW, 2016, p.109).

Além da melhoria da qualidade educativa, outros objetivos tornaram-se igualmente importantes, principalmente nos países em desenvolvimento, como a

racionalização dos custos educacionais (eficiência) e a equidade. Nas Américas do Sul e Latina, a maioria das reformas gerencialistas da educação tiveram início na década de 1990 e muitas ainda se encontram em curso, como é o caso da Argentina, da Colômbia, do Chile e do México. De forma semelhante às que ocorreram nos países de língua inglesa, as reformas latino e sulamericanas tinham como foco a melhoria dos resultados educativos (eficácia, eficiência e equidade) e promoveram, em maior ou menor grau, uma reorganização institucional do estado, seguida de descentralização administrativa com fortalecimento da autonomia escolar e participação local, reforma curricular, estabelecimento de sistemas de avaliação e políticas de incentivo, melhorias de sistemas de informação e ampliação da jornada escolar. (BROKE, 2012).

No caso do Chile, foi introduzida a competição administrada, com distribuição de recursos baseada no número de matrículas. Na década de 1980, com o fim do governo autoritário, ocorreu um processo de descentralização administrativa, com transferência da responsabilidade da oferta e organização do ensino básico do governo central para os governos locais. O objetivo era reduzir os gastos com a educação e, por essa razão os profissionais de educação também foram transferidos para a gestão municipal, perdendo uma série de benefícios financeiros e de carreira. Houve um grande movimento de privatização da gestão escolar com financiamento público que tinha como foco aumentar a eficiência do sistema.

A partir da década de 1990 o governo assumiu um papel mais participativo na gestão pedagógica, promoveu mudanças curriculares, aumentou a jornada escolar e investiu na profissionalização docente. A partir de 2000, com o objetivo de melhorar a qualidade e a equidade da educação, o Ministério da Educação Chileno desenvolveu uma política de melhoria da gestão escolar, criando o SACGE (Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar). Tal sistema introduziu práticas de melhoria contínua de processos de diagnóstico, autoavaliação e avaliação externa em larga escala com propostas de melhorias. (BROKE, 2012; DONOSO, DONOSO, 2009).

Em 1996 foi criado o PREAL – Programa para a promoção da Reforma Educacional na América Latina e Caribe – financiado por organismos como o BID, o Banco Mundial e doadores privados (como a GE e a Fundação Lehmann) para o desenvolvimento de pesquisas com o objetivo de “*contribuir para a*

melhoria da qualidade e para a igualdade da educação, mediante a promoção de debates sobre temas de política e reformas educacionais, a identificação e difusão de boas práticas e a avaliação e monitoramento do progresso na educação” (WERLANG, VIRIATO, 2012, p.3-4).

O relatório publicado em 1998 “*O futuro está em jogo*”, tendo como base a avaliação dos sistemas educacionais dos países da América Latina e Caribe, apresentou quatro recomendações: 1) estabelecer padrões para o sistema de educação e medir o progresso na sua implementação; 2) conceder às escolas e comunidades maior controle e responsabilidade sobre a educação; 3) fortalecer a profissão docente através de aumento dos salários, melhoria na formação e responsabilização; 4) aumentar o investimento por aluno na educação básica. (WERLANG, VIRIATO, 2012).

O relatório de 2006 “Quantidade sem qualidade” concluiu que embora os governos da América Latina estivessem empenhados em melhorar suas escolas investindo e consolidando sistemas nacionais de avaliação de aprendizagem, descentralizando seus sistemas para aproximá-los dos cidadãos e definindo normas e padrões, os níveis de aprendizagem continuavam baixos. A ausência de sistemas baseados em desempenho, a pouca responsabilização e a “crise do magistério” foram considerados os focos dos problemas enfrentados. (PREAL, 2006).

Apesar de contar com configurações políticas diversas nos países em que foram implementadas, as reformas educacionais, iniciadas na década de 1980 e disseminadas por organismos internacionais – OCDE, Banco Mundial e Unesco – como uma política global de melhoria da qualidade e da equidade educacional da educação, foram influenciadas pela NGP e tinham uma orientação clara para resultados com base em descentralização administrativa, ampliação da participação, avaliações de rendimento escolar, racionalização, padronização curricular, profissionalização e responsabilização de professores e gestores. O quadro 03 resume as principais orientações de política educacional derivadas das reformas educacionais de base gerencialista.

Políticas de Gestão
<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização / desconcentração administrativa • Estruturação e melhoria de sistemas de informação e gestão • Profissionalização e empoderamento dos diretores • Gestão baseada na escola: autonomia escolar, estímulo à participação local
Políticas de Monitoramento e Controle
<ul style="list-style-type: none"> • Padronização curricular • Estruturação de um sistema de metas com indicadores de processo e de resultado • Avaliação de rendimento escolar e dos resultados educacionais • Inspeção escolar • Publicização dos resultados das avaliações e inspeções • Intervenção pedagógica, administrativa e/ou gerencial
Políticas de Incentivo
<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento das escolas com base no número de alunos (competição administrada) ou no desempenho nas avaliações • Remuneração por desempenho e promoção por mérito

Quadro 03: Orientações de política educacional de base gerencialista

Fonte: adaptado do quadro 1 de Gajardo *apud* Brooke (2012, p.335) e da tabela 1 de Verger e Normand (2015, p.602)

Três aspectos chamam atenção nas reformas gerencialistas educacionais ao redor do mundo: os processos de descentralização com consequente ampliação da autonomia e da responsabilização, o estabelecimento de sistemas de avaliação padronizada em larga escala e a ênfase em resultados (eficiência, eficácia, equidade). A formulação das políticas em termos de metas de desempenho, o uso de dados quantitativos, indicadores e padrões para a definição de objetivos operacionais, a centralidade dos instrumentos de avaliação de desempenho que são postos em prática, o uso de ferramentas de ação pública para prestação de contas e incentivo às mudanças – traços comuns nas políticas de GpR – mostram uma preocupação cada vez maior com o “*controle público*” (MAROY; VOISIN, 2013) e o alcance de resultados objetivos e mensuráveis.

No entanto, há críticas importantes em relação ao uso da GpR como forma de garantir melhorias constantes na educação. Djedje (2015) argumenta que ao fornecer novas ferramentas de gestão (planos estratégicos) ou regulação (contratualização, responsabilização, instrumentos de monitoramento) e colocar

uma ênfase excessiva nos resultados do rendimento escolar, com estabelecimento de indicadores, metas e sistemas estatísticos de avaliação, a GpR não favoreceu a mobilização dos profissionais da educação, que se viram como meros executores de políticas impostas e inflexibilizou os processos de ensino-aprendizagem, desfavorecendo a socialização e a qualificação dos estudantes para sua integração social e profissional. (MAROY; VOISIN, 2013; DJEDJE, 2015).

Ainda que concordem que é preciso ampliar os instrumentos de participação, respeitar a diversidade e reforçar o uso dos resultados das avaliações para autoconhecimento e melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, os estudiosos que defendem o uso da GpR na educação entendem que ela pode não só contribuir para melhorar o desempenho dos sistemas educacionais, mas também para garantir o direito de todos à aprendizagem e reduzir a desigualdade. (HENRIQUES, 2016).

3.2. As mudanças nas políticas de gestão da educação no Brasil

Objetivando garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e a sua qualificação para o trabalho, a Constituição de 1988 consagrou a educação como um direito de todos e dever tanto do Estado quanto da família e definiu como princípios básicos, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a construção de processos educacionais voltados para a formação de indivíduos autônomos, a garantia do padrão de qualidade e a gestão democrática e participativa do ensino público.

A LDB/96 reforçou a importância de estabelecer um novo conjunto de princípios de gestão educacional e especificou, nos artigos 8º ao 15º, as formas de descentralização de responsabilidades e de desdobramento de diretrizes com base no estabelecimento de um regime colaborativo entre as unidades federativas, assim como tratou dos limites da autonomia da escola e estabeleceu normas para uma gestão participativa, dentre elas a participação dos profissionais da educação no desenvolvimento do Plano Político Pedagógico (PPP), a participação da comunidade escolar nos conselhos escolares e a articulação da escola com as famílias e a comunidade local. (BRASIL, 2014).

O PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995 com a finalidade de melhorar a infraestrutura física e reforçar a autogestão escolar nos

planos financeiro, administrativo e pedagógico, prestando assistência financeira em caráter suplementar, já mostrava um direcionamento dos esforços no sentido de ampliar a autonomia gestonária das escolas públicas de ensino fundamental, pelo menos em parte, por meio do repasse direto de recursos financeiros de acordo com o número de alunos. (FNDE, 2017). No mesmo sentido, em 1998, foi criado o PDE escola (Plano de Desenvolvimento da Escola) com base em um acordo entre o governo brasileiro e o Banco Mundial que consistia no auxílio ao desenvolvimento de um planejamento estratégico em escolas de ensino fundamental localizadas em zonas de atendimento prioritário (baixo IDH) com o objetivo de melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola.

Quanto à redistribuição de responsabilidades e recursos, o Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF) criado em 1996⁷ favoreceu a aceleração dos processos de municipalização do ensino fundamental, conferindo protagonismo aos municípios na universalização e melhoria da qualidade educacional ao garantir uma subvinculação dos recursos da educação para essa etapa e assegurar uma melhor distribuição desses recursos. Composto por 15% da receita de cada estado com alguns impostos e tributos, era distribuído com base no número de alunos atendidos em cada rede de ensino (estadual ou municipal), conforme dados constantes do Censo Escolar (medido pelo INEP/MEC) do ano anterior. (FNDE, 2017).

Como um desdobramento da política educacional proposta pela LDB/96, o Plano Nacional de Educação (PNE) – lei 10172/2001 – estabeleceu como objetivos específicos para a educação a serem alcançados ao longo do decênio 2001/2011, dentre outros, a elevação do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades, a redução de desigualdades sociais e regionais e a democratização da gestão do ensino, a serem alcançados por meio de um sistema descentralizado e democrático de gestão. (BRASIL, 2001).

No entanto, conforme aponta Malini (2009), o descaso com que o PNE/2001 foi tratado levou a uma incapacidade de cumprir as metas estabelecidas, o que justificou a criação, em 2007, do Plano de Desenvolvimento

⁷ Emenda Constitucional 14/96, Lei 9424/96 e Decreto 2264/97

da Educação (PDE) – Decreto 6094/2007 – visando “*reinserir a temática educativa no centro dos debates sobre cidadania e sobre os direitos elementares das pessoas (...) e alcançar resultados mais satisfatórios para a educação brasileira*”. (MALINI, 2009, p.15). Apresentando como objetivos a qualidade, a equidade e a potencialidade da educação, o PDE/2007 procurou atrelar os conceitos de desenvolvimento e educação, reconhecendo a educação como vetor de desenvolvimento social e econômico e reforçando a importância da gestão educacional. (MEC, 2007).

Tal plano teve como eixos norteadores 1) a visão sistêmica da educação, reforçada pelo regime de colaboração entre as unidades federativas, pela valorização da avaliação em larga escala com a criação do IDEB (Índice Desenvolvimento da Educação Básica) e pelo estabelecimento de um sistema nacional de formação de professores; 2) a autonomia de gestão atrelada à responsabilização dos sistemas e das unidades escolares pelos resultados alcançados; 3) a mobilização social como forma de promover maior participação da sociedade civil; e 4) o financiamento da educação por meio da elevação do percentual investido pelo governo federal e das transferências condicionadas de recursos. (MEC, 2007).

O PDE/2007 destacou a importância da transparência e do *accountability* para os processos de gestão democrática, tendo fixado regras para seleção de diretores de escola, que deveria ocorrer de forma democrática. Destacou, também, a necessidade de ampliação da participação da sociedade civil, principalmente no controle das políticas educacionais. Sobre essa questão, o artigo 20º tratou do acompanhamento e avaliação das políticas públicas na área de educação por parte não só do Conselho de Educação, mas também da comunidade escolar com objetivo de garantir a continuidade das ações efetivas; o artigo 21º procurou garantir a transparência por meio do “*funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social*”; e os artigos 22º ao 25º trataram da promoção da gestão participativa, principalmente por meio da instalação de conselhos escolares que envolvessem a comunidade escolar como um todo. (MEC, 2014).

No âmbito das propostas do PDE/2007, o PDE Escola foi reestruturado para atender às escolas estaduais e municipais com resultados críticos no IDEB e o

FUNDEF foi transformado em FUNDEB⁸ (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), com aumento do percentual de subvinculação de recursos e ampliação da utilização desses recursos para toda a educação básica regular (incluindo o ensino médio) com base no número de alunos de cada rede.

Instrumentos de avaliação e implementação de políticas de melhoria dos indicadores de qualidade da educação, sobretudo da educação pública de nível básico, foram disponibilizados para os estados, municípios e Distrito Federal por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um programa estratégico do PDE⁹, que consiste em *“um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas e efetivas, compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica”* (MEC, 2011).

A partir da adesão ao plano de metas, cada um dos entes federativos passou à elaboração do seu respectivo Plano de Ação Articulada (PAR), o principal instrumento do acordo de colaboração para resultados. No âmbito dos estados, o primeiro passo para participar do convênio é a aplicação do instrumento de diagnóstico fornecido pelo MEC, que conta com um total de 100 indicadores, estruturados em 4 dimensões: 1) gestão educacional (democrática, de pessoas, de conhecimento e utilização de informações, financeira e de colaboração e interação com a sociedade); 2) formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; 3) práticas pedagógicas e de avaliação; 4) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Concluído o diagnóstico, passa-se à elaboração do plano, com a proposição pelo estado de ações para a melhoria dos seus indicadores. Podem ser propostas ações para um ou mais indicadores, de acordo com o diagnóstico realizado, que serão submetidas à análise. Se aprovadas, é fechado um termo de cooperação técnica e as ações propostas e seus resultados passam a ser monitorados (técnica e financeiramente) pelo MEC, no âmbito do convênio assinado (MEC, 2011).

Observa-se que o modelo de planejamento apresentado pelo MEC no âmbito do PDE caracteriza-se pelo diagnóstico e proposição de ações que conduzam a resultados positivos que possam ser medidos por um ou mais dentre

⁸ Emenda Constitucional 53/2006

⁹ Instituído pelo Decreto 6094/2007

os 100 indicadores estabelecidos, assemelhando-se aos modelos de planejamento estratégico (PE) e gestão por resultados (GpR).

Publicado em 2014, o Plano Nacional de Educação – lei 13005/2014 – definiu como objetivos para o decênio 2014/2024, dentre outros, a melhoria da qualidade do ensino, a erradicação do analfabetismo, a universalização do ensino básico, a superação das desigualdades educacionais e a formação para o trabalho e para a cidadania. Tais objetivos deverão ser alcançados por meio de um sistema descentralizado, democrático e participativo de gestão e com uso de recursos públicos que assegurem o atendimento às necessidades de expansão da educação com qualidade e equidade. Seu principal desafio é alcançar o equilíbrio entre controle e autonomia dos sistemas de ensino, de forma a articular a oferta educacional de maneira integrada e colaborativa e garantir que as metas nacionais sejam desdobradas por estados e municípios e alcançadas por todos. (MEC, 2015).

Três destaques podem ser feitos em relação ao plano nacional em vigor: 1) a manutenção do foco na universalização da educação, na expansão com qualidade e na superação das desigualdades educativas; 2) o desdobramento dos objetivos e metas em meio a um sistema descentralizado de gestão educacional; e 3) a manutenção e reforço das políticas de monitoramento e controle dos resultados educacionais por meio de sistemas de avaliação e indicadores de desempenho da educação básica.

3.2.1. Os sistemas de avaliação da educação no Brasil e outros mecanismos de accountability

Um dos destaques do PDE/2007 é a importância dada à profissionalização da gestão e aos mecanismos de controle e responsabilização, próprios dos modelos de GpR. Desde o início desse processo de reforma educacional, como forma de controlar o desempenho tanto das redes públicas de ensino quanto das unidades escolares e, no limite, do próprio sistema nacional de educação, avaliações em larga escala passaram a ser aplicadas, tornando possível o estabelecimento de parâmetros e a responsabilização dos gestores. Segundo Brooke (2009, p.328), *“o que isso significa, na prática, é a apropriação pelo*

sistema educacional das noções de eficiência e eficácia da cartilha empresarial, além da ascendência das ideias de racionalização e controle de qualidade”.

Apesar das críticas a esse modelo avaliativo feita por estudiosos e participantes do sistema educacional brasileiro principalmente quanto à possibilidade de cerceamento da autonomia na gestão escolar (FONSECA, 2009; ARRUDA, NOBREGA, 2013; FISHER, GUIMARAES, 2013), a política regulatória que teve início em 1990 com a criação do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB) e se intensificou em 2005 com Prova Brasil e a implantação do IDEB em 2007, ganhou força ao longo dos anos, passando a configurar como importante política de monitoramento da qualidade do sistema educacional, o que levou os estados e municípios a investirem em mecanismos próprios de avaliação das suas escolas e alunos.

Como pode ser observado na tabela 02, 19 (dezenove) das 27 (vinte e sete) unidades federativas do Brasil (26 estados e um distrito federal) implementaram sistemas próprios de avaliação educacional em larga escala até 2015 – Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo (sudeste), Paraná, Rio Grande do Sul (sul), Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí (nordeste), Amazonas, Acre, Pará, Rondônia, Tocantins (norte), Mato Grosso do Sul e Goiás (centro-oeste) – desenvolvidos com objetivo de acompanhar de perto o desempenho das suas redes e formular políticas educacionais adequadas às suas necessidades específicas.

Norte	
Acre	Desde 2009 (SEAPE)
Amapá	Não possui
Amazonas	Desde 2008 (SADEM)
Pará	Desde 2013 (SISPAE)
Rondônia	Desde 2012 (SAERO)
Roraima	Não possui
Tocantins	Desde 2011 (SisAPTO)
Nordeste	
Alagoas	Funcionou entre 2003 a 2007 e entre 2011 e 2012, sendo reformulado em 2015 (SAVEAL)
Bahia	Desde 2010 (SABE)

Ceará	Desde 1992 (SPAECE)
Maranhão	Não possui
Paraíba	Desde 2012 (Avaliando IDEPB)
Pernambuco	Desde 2008 (SAEPE)
Piauí	Desde 2011 (SAEPI)
Rio Grande do Norte	Não possui
Sergipe	Não possui
Centro Oeste	
Goiás	Desde 2011 (SAEGO)
Mato Grosso	Não possui
Mato Grosso do Sul	Desde 2003 (SAEMS)
Distrito Federal	Funcionou entre 2007 e 2010
SUDESTE	
Minas Gerais	Desde 1992 (SIMAVE)
São Paulo	Desde 1996 (SARESP)
Rio de Janeiro	Iniciou em 2000, mas só foi regularizado em 2008 (SAERJ)
Espírito Santo	Desde 2009 (PAEBES)
SUL	
Paraná	Desde 2012 (SAEP)
Santa Catarina	Não possui
Rio Grande do Sul	De 1996 a 1998 / reiniciou em 2005 (SAERS)

Tabela 02: Sistemas estaduais de avaliação educacional

Fonte: elaborado com base nas informações retiradas dos sites oficiais dos estados (2015)

Minas Gerais e Ceará foram os primeiros estados a implementar programas de avaliação em larga escala das suas escolas em 1992, governos Hélio Garcia (PRS) e Ciro Gomes (PSDB), respectivamente. No caso de Minas Gerais, o sistema foi reformulado e expandido em 2000, no governo de Itamar Franco (PMDB) quando foi criado o SIMAVE (Sistema Mineiro de Avaliação da Educação) com o propósito de gerar informações que favorecessem a formulação de melhores políticas educacionais e seus resultados passaram a compor o sistema de metas educacionais do estado em 2003 e ser utilizados nos acordos de resultados entre a secretaria de educação e os diretores escolares a partir de 2007 (governos PSDB). No Ceará, a partir de 2004 o SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – com o estabelecimento da parceria

entre governo estadual e municípios para a melhoria da educação pública, passou a avaliar as escolas municipais.

O Sistema de Avaliação do Rendimento do Estado de São Paulo (SARESP), criado em 1996 no governo tucano de Mário Covas, foi reformulado em 2007 para favorecer a comparação dos resultados alcançados a cada ano pelas escolas e seus estudantes. No mesmo ano, foi criado o IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo), que passou a compor o sistema de metas educacionais do estado, sendo utilizado para calcular o bônus por desempenho a ser pago aos servidores da educação.

O estado do Rio Grande do Sul promove avaliações educacionais em larga escala desde 1996 (governo de Antônio Britto do PMDB), quando foram avaliados alunos da 2ª, 5ª e 7ª séries do ensino fundamental e 2ª série do ensino médio de escolas estaduais e municipais. No período de 1999 a 2004, o governo deixou de promover avaliações educacionais, só retomando os processos em 2005. O atual sistema de avaliação do rendimento escolar do Rio Grande do Sul (SAERS) foi instituído em 2007, no governo de Yeda Crusius (PSDB) com o objetivo de avaliar a qualidade da educação básica oferecida pelas escolas estaduais e municipais gaúchas de forma a favorecer a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas educacionais, em regime de colaboração, para todo o estado.

O estado do Rio de Janeiro instituiu a política de avaliação educacional em 2000, no governo de Anthony Garotinho (PSB) com a criação do programa Nova Escola. Com interrupções e revisões, foi somente a partir de 2008 no governo Sérgio Cabral (PMDB), com a criação do SAERJ (Sistema de Avaliação Educacional do Rio de Janeiro), que o estado passou a promover avaliações sistemáticas e padronizadas em larga escala e comparar os resultados por meio do IDERJ (Índice de Desempenho Educacional do Rio de Janeiro).

No estado do Mato Grosso do Sul foram realizadas duas avaliações em larga escala (2003 e 2005) com alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio antes que o atual sistema de avaliação da rede pública de Mato Grosso do Sul (SAEMS) fosse implementado em 2008 no governo de André Puccinelli (PMDB). Ao longo dos anos, tal sistema foi sendo atualizado para permitir uma melhor comparabilidade do desempenho dos estudantes e favorecer a criação e avaliação de políticas educacionais. Atualmente, são aplicadas

avaliações censitárias em toda a rede estadual básica objetivando melhorar a educação nas escolas estaduais.

O IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco), criado em 2008 no governo de Eduardo Campos (PSB) compõe o sistema de metas do estado e tem como objetivo medir a qualidade da educação por meio dos resultados do SAEPE (Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco) e da média de aprovação dos alunos verificadas pelo Censo Escolar. Na rede pública estadual, é utilizado também para definir o bônus de desempenho educacional (BDE).

O SADEAM, sistema de avaliação do desenvolvimento da educação do Amazonas foi criado em 2008 no governo de Carlos Eduardo Braga (PMDB). Naquele ano, 23.014 alunos de diferentes séries foram avaliados em disciplinas como Matemática, Língua Portuguesa, Ciências Humanas e Ciências da Natureza. Em 2013, no governo de Omar Aziz (PSD), o sistema foi ampliado tanto com o objetivo de verificar a qualidade da educação amazonense, como também premiar educadores e servidores da rede pública estadual através de bonificação salarial.

O programa de avaliação da educação básica do Espírito Santo (PAEBES) foi criado em 2009 no governo de Paulo Cesar Hartung Gomes (PMDB) com o objetivo de avaliar anualmente o desempenho dos alunos das redes estadual, municipal e de algumas escolas particulares do 5º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio em língua portuguesa, matemática e ciências da natureza. O SEAPE, sistema estadual de avaliação da aprendizagem escolar do Acre, também de 2009, foi instituído no governo de Binho Marques (PT) juntamente com outros programas e projetos voltados para a modernização da gestão educacional e melhoria da qualidade da educação do estado. Desenvolvido em parceria com o CAED/UFJF, o objetivo do sistema é aferir a qualidade da educação ofertada pelas redes públicas de ensino (estadual e municipais) em todos os níveis da educação básica.

O SAEGO (Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás) foi criado em 2011 no governo de Marconi Perillo (PMDB) com o objetivo de fomentar mudanças na educação oferecida pelo estado, vislumbrando a oferta de um ensino público de qualidade. O SAEPI (Sistema de Avaliação Educacional do Piauí) foi implementado também em 2011 no governo do PSB com o objetivo de fornecer um diagnóstico do nível de proficiência dos alunos das escolas da rede

estadual em relação aos conteúdos de matemática e língua portuguesa definidos para a educação básica do estado. Foram aplicadas avaliações anuais desde então. Em 2011 e 2012 as avaliações foram aplicadas em alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. A partir de 2013 todas as séries do ensino médio passaram a ser avaliadas numa perspectiva de ampliação dos esforços para a melhoria do processo de ensino aprendizagem nessa etapa.

O Sistema de Avaliação Baiano da Educação (SABE) tem como objetivo promover *“um diagnóstico mais preciso do desempenho dos estudantes do estado da Bahia, subsidiando a (re)formulação, o monitoramento de políticas educacionais e a implementação de ações no âmbito escolar”*. (SABE/CAEd, 2017). Como o foco das políticas educacionais está direcionado para o ensino médio, entre 2011 e 2013 (governo de Jaques Wagner do PT) foi desenvolvido um estudo longitudinal dos estudantes do ensino médio regular e profissional para verificar a evolução do desempenho dos estudantes ao longo dos 3 anos em língua portuguesa, matemática e ciências. Foram avaliados, também, os estudantes do 2º ano do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática visando *“identificar o nível de alfabetização das crianças e orientar possíveis intervenções administrativas e pedagógicas a serem realizadas nos municípios que aderiram ao programa Todos pela Escola e as unidades estaduais que ainda ofertam o ensino fundamental”* (SABE/CAEd. 2017).

O Sistema de Avaliação da Aprendizagem Permanente do Estado do Tocantins (SisAPTO) foi criado em 2011 (governo PSDB) com o objetivo de avaliar a qualidade de toda a rede pública de educação básica do estado (escolas estaduais e municipais) e promover a modernização da gestão e o aprimoramento dos processos de ensino e aprendizagem. De acordo com a Secretaria de Educação do Estado (SEE/TO, 2016) *“são avaliadas, de maneira censitária, as turmas de 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio nas escolas públicas da rede estadual. São aplicadas avaliações das disciplinas Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, Geografia, Biologia, Química e Física”*.

Implantado em 2012 no governo de Confúcio Moura (PMDB) com a finalidade de servir de indicador de qualidade da educação ofertada pela rede estadual de ensino e norteador das políticas educacionais do estado, o Sistema de Avaliação Educacional de Rondônia (SAERO) aplicou 3 conjuntos de avaliações (2012, 2013 e 2015) em alunos do ensino fundamental e médio da rede pública

estadual de Rondônia. Em 2012 também foram implementados o SAEP (Sistema de Avaliação da Educação Básica do Paraná) no governo PSDB e o Avaliando IDEPB (Sistema Estadual de Avaliação da Educação da Paraíba) no governo PSB. O SAEP apresentou apenas uma rodada de avaliações dos alunos do 6º e 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio da rede estadual tendo como objetivo inicial subsidiar a prática docente por meio de um diagnóstico da situação da educação do Paraná. O Avaliando IDEPB foi implementado com o objetivo de aferir a qualidade do ensino ofertado pela rede estadual da Paraíba por meio da aplicação de testes cognitivos e questionários contextuais aos estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. A partir de 2015, O IDEPB passou a se configurar como um importante indicador para verificar o cumprimento do Plano de Metas Educação Paraíba 2015/2018.

O SisPAE - Sistema Paraense de Avaliação Educacional – é o mais recente sistema de avaliação estadual e foi desenvolvido pelo governo do PSDB no âmbito do Pacto pela Educação do Pará com os objetivos de subsidiar as ações da SEDUC/PA e das redes municipais e fortalecer o processo de ensino e aprendizagem do estado. As primeiras avaliações de língua portuguesa e matemática foram aplicadas em 2014 nos alunos da 4ª, 5ª, 6ª, 7ª e 8ª série do ensino fundamental e do 1º ao 3º ano do ensino médio das redes municipais e estadual.

Distrito Federal e Alagoas apresentaram descontinuidade no que se refere aos sistemas próprios de avaliação. O sistema instituído em 2007 pelo então governador José Roberto Arruda (PFL) no Distrito Federal foi cancelado pelo governo petista de Agnelo Queiroz em 2011. Em Alagoas, o sistema criado em 2003 sob o governo do PSB (SAVEAL) foi descontinuado em 2007 por Teotônio Vilela Filho (PSDB), retomado em 2011 pelo mesmo governo, com avaliações aplicadas em 2011 e 2012 e reformulado em 2015 com a criação do IDEAL (Índice de Avaliação da Educação do Estado do Alagoas). Até 2015, os demais estados ainda não haviam estruturado sistemas próprios de avaliação educacional em larga escala, contando apenas com os resultados do SAEB/IDEB.

Nota-se que alguns sistemas ainda são recentes e estão sendo testados. Outros, atendem não somente à rede estadual, mas são utilizados também pelas redes municipais, numa lógica de colaboração entre estados e municípios para a melhoria da educação no estado como um todo. Interessante observar, também,

como destacam Perboni e Di Giorgi (2014), que a introdução e manutenção de sistemas de avaliação educacional, muitas vezes associada a uma política neoliberal de controle, não teve, nos estados brasileiros, relação direta com o partido político no poder, como pode ser visto na tabela 03.

Partidos políticos no governo do estado				
	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
NORTE				
Acre	PT	PT	PT	PT
Amapá	PSB/PT	PDT	PDT/PP	PSB
Amazonas	PDT	PMDB	PMDB/PMN	PSD/PROS
Pará	PSDB	PSDB	PT	PSDB
Rondônia	PFL	PSDB	PPS	PMDB
Roraima	PFL	PT/PTB	PSDB	PSDB/PSB
Tocantins	PFL	PMDB	PMDB	PSDB/SD
NORDESTE				
Alagoas	PSB	PSB/PDT	PSDB	PSDB
Bahia	PFL	PFL	PT	PT
Ceará	PSDB	PSDB	PSB	PSB/PROS
Maranhão	PFL	PFL	PDT/PMDB	PMDB
Paraíba	PMDB	PSDB	PSDB/PMDB	PSB
Pernambuco	PMDB	PMDB/DEM	PSB	PSB/PSDB
Piauí	PMDB/PFL	PT	PT/PSB	PSB
Rio Grande do Norte	PMDB/PPB	PSB	PSB	DEM
Sergipe	PSDB	PFL	PT	PT/PMDB
CENTRO OESTE				
Goiás	PSDB	PSDB/PP	PP	PSDB
Mato Grosso	PSDB	PSDB/PPS	PMDB	PMDB
Mato Grosso do Sul	PT	PT	PMDB	PMDB
Distrito Federal	PMDB	PMDB/PSDB	PFL/PMDB	PT
SUDESTE				
Minas Gerais	PMDB	PSDB	PSDB	PSDB/PP
São Paulo	PSDB	PSDB/PFL	PSDB	PSDB
Rio de Janeiro	PDT/PSD/PT	PSD/PMDB	PMDB	PMDB
Espírito Santo	PSDB	PSB	PMDB	PSB

SUL				
Paraná	PFL	PMDB	PMDB	PSDB
Santa Catarina	PP	PMDB	PMDB/PSDB	PSD
Rio Grande do Sul	PT	PMDB	PSDB	PT

Período em que o estado implementou e manteve o sistema de avaliação próprio de avaliação educacional

Tabela 03: Relação entre partidos políticos no governo dos estados e sistemas estaduais de avaliação educacional

Fonte: elaborado com base nas informações retiradas dos sites oficiais dos estados (dezembro de 2015)

Visando responsabilizar os atores educacionais – docentes, técnicos e gestores – alguns estados criaram, em consonância com suas políticas avaliativas, políticas de premiação, remuneração variável e progressão na carreira como é o caso dos estados de Pernambuco, Ceará, Amazonas, Bahia, Paraíba, Pernambuco, São Paulo, Tocantins, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. (MACHADO; ALAVARSE; ARCAS, 2015).

3.2.2. Profissionalização da gestão escolar

As mudanças no modelo de gestão educacional impactaram diretamente nos papéis a serem desempenhados pelos diversos atores educacionais, tanto na participação em fóruns e conselhos escolares, quanto no gerenciamento da rotina e da dinâmica da escola. Novas exigências foram colocadas aos gestores educacionais em todas as instâncias do sistema, mas sobretudo aos diretores de escola, uma vez que é para as escolas que convergem os interesses e demandas educacionais e, como afirmam Burgos e Canegal (2011), o diretor ocupa um lugar central no complexo conjunto que caracteriza o ambiente escolar.

É por meio do diretor que a vontade do sistema escolar, representado pela administração central (estadual ou municipal), se manifesta; ele é o porta-voz do sistema na escola; mas é, também, o porta-voz da escola junto ao sistema. (...) Administrador e mediador de conflitos, o diretor é, sem dúvida, o personagem que encarna a instituição escolar. (BURGOS; CANEGAL, 2011, p.15).

Ainda que em um modelo de gestão participativa todos devam colaborar, é sobre o diretor que recai a responsabilidade de gerir estrategicamente a unidade escolar, articulando os diversos interesses, necessidades e exigências. Por essa

razão, ele precisa ser bem selecionado e especificamente capacitados para exercerem essa função. Os critérios de seleção de gestores devem considerar as habilidades e competências dos candidatos, adquiridos em programas de formação de gestores e em experiências prévias em gestão.

A exigência ao uso de processos democráticos para a escolha dos diretores evidenciou avanços no sistema de gestão escolar, mas não garantiu, por si só, a seleção de diretores capacitados para gerenciar de forma autônoma, participativa e efetiva as rotinas e dinâmicas escolares. Nas duas últimas décadas, diversas alterações no processo seletivo de diretores escolares foram promovidas por estados e municípios e, mesmo que em muitos deles o diretor continue sendo indicado pelo governante (cada vez menos comum), três outros formatos de processos seletivos têm ocorrido com certa frequência: a aprovação do diretor em concurso público com base em provas e títulos objetivando evitar clientelismos ou influência do poder executivo e garantir a contratação de um profissional com um perfil que esteja alinhado com as perspectivas da secretaria para o cargo; a eleição direta (voto universal ou proporcional pela comunidade escolar) ou indireta (através do colegiado ou conselho escolar) pelo caráter político e importância da participação; o esquema misto, que combina processo eleitoral com um sistema de avaliação de competências do candidato. (NEUBAUER, SILVEIRA, 2009; MEC, 2004).

A aprovação em concurso público, a princípio, favoreceria a seleção de um profissional especificamente habilitado para um cargo de gestão, que exige capacidade estratégica de elaboração e execução de um planejamento, gestão autônoma e participativa e responsabilização por resultados. No entanto, algumas questões importantes precisariam ser discutidas: a) o diretor deveria ter alguma formação em educação ou somente em gestão? b) é preciso saber lecionar para gerenciar uma escola ou outros profissionais da educação também estariam habilitados ao cargo? c) uma vez selecionado, o diretor ocuparia aquele cargo até se aposentar ou essa seria uma nova carreira na área de educação, com possibilidade de alcançar outros cargos de gestão nas Secretarias de Educação?

No caso da eleição direta, outras questões podem ser levantadas: a) como garantir a participação efetiva dos atores na discussão das propostas, de forma que os resultados das eleições reflitam os interesses coletivos e não individuais? b) é preciso ter experiência em sala de aula ou qualquer profissional da educação pode

concorrer ao cargo? c) o candidato deve ter formação e/ou experiência em gestão escolar? d) como evitar o comportamento autoritário de diretores eleitos? e) uma prova deveria ser associada para garantir que o profissional possui conhecimento na legislação educacional vigente, nas políticas educacionais da secretaria e em gestão escolar?

Na última década, as redes estaduais e municipais de ensino vêm incrementando seus processos seletivos para os cargos de gestão escolar, sobretudo de diretor de escola, com a inclusão de critérios voltados para a seleção de profissionais capacitados (pela própria secretaria ou não) para exercer a gestão escolar dentro desse novo contexto de autonomia, contratualização de resultados, monitoramento e responsabilização. Quanto à política de formação, muitas vezes essa tem sido associada à própria política de seleção, com oferta de cursos de capacitação para gestores selecionados (formação continuada), como é o caso de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo ou mesmo para certificar os que pretendem concorrer a processos seletivos no futuro, caso de Minas Gerais e Pernambuco. (BRZEZINSKI; MATA, 2009; CASTRO, 2009; LUCK, 2011; ABREU, 2012; ALVARENGA; 2014).

Conforme ressaltam Machado, Stropa e Horta (2012, p.10), *“diante das exigências colocadas pelo sistema de ensino em relação ao trabalho dos gestores escolares, parece evidente a necessidade de se disponibilizar a esses importantes atores do processo educacional, formas continuadas de acesso, apoio e aprendizado no campo da gestão”*. Todavia, estudos sobre formação de diretores escolares nas redes de ensino brasileiras indicam que há deficiências tanto na formação básica quanto na formação continuada, que não os habilita para exercerem os múltiplos papéis que o cargo de gestão escolar exige. (PEREIRA, BECKER e FURTADO, 2004; FREITAS, 2009; CASTRO, 2009; LUCK, 2009; 2011; LUPORINI; MARTINIAK e MAROCHI, 2011; REAL e SILVA, 2011; BURGOS e CANEGAL, 2011; TEIXEIRA e MALINI, 2012).

O que se percebe, dos resultados de pesquisas publicadas sobre os processos de seleção e formação de diretores escolares no Brasil, é que ainda há um descompasso entre as políticas implementadas por muitos dos entes federativos e as competências demandadas pela gestão para lidar com questões como autonomia, planejamento, disponibilização de informações, avaliações externas e responsabilização no âmbito das redes de ensino. Os estudiosos do tema afirmam

que nos processos ainda faltam etapas que possam auxiliar na verificação da capacidade efetiva do candidato para gerenciar as demandas escolares e ser o elo de ligação entre a comunidade escolar e a secretaria de ensino e, nos cursos de formação, faltam disciplinas, processos dinâmicos de trocas de experiências e treinamentos em serviço que os auxiliem a refletir sobre a realidade da sua unidade escolar e planejar ações direcionadas aos problemas vivenciados no seu dia a dia, às demandas internas e externas e aos resultados das avaliações e outras informações educacionais. (BURGOS e CANEGAL, 2011; MACHADO, STROPA e HORTA, 2012; TEIXEIRA e MALINI, 2012; MIRANDA e MACHADO; 2012; MACHADO, MIRANDA e DUSI, 2013; MACHADO *et al*, 2014; DUSI *et al*, 2014).

Em um estudo etnográfico realizado com quatro diretoras escolares, Burgos e Canegal (2011) detectaram um padrão personalista de gestão, que se caracteriza por um alto grau de importância dado às relações interpessoais e pela centralização tanto na tomada de decisões quanto na realização de determinadas tarefas nas mãos do diretor. *“Na medida em que a concepção de autonomia escolar vai sendo associada à da responsabilização de cada escola pela qualidade de ensino – se fortalece o mito do diretor-herói –, perde força a ideia de autonomia como resultado de participação coletiva”*. (BURGOS; CANEGAL, 2011, p.15). Os autores concluem que será preciso investir fortemente na capacitação técnica dos gestores e *“oferecer a eles parâmetros mais sólidos sobre o lugar da escola pública em nosso projeto de democracia”* (BURGOS e CANEGAL, 2011, p. 35).

Concordando com a importância de se desenvolver bons programas de capacitação técnica de gestores, Machado, Stropa e Horta (2012) procuraram investigar os efeitos do Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, o Progestão, oferecido pela Secretaria Regional da Educação (SRE) de Ubá, Minas Gerais. A partir de pesquisas qualitativas realizadas com os diretores escolares que participaram do programa, os autores detectaram que, como não houve um processo formal de mapeamento das necessidades de capacitação entre os diretores de escola na rede, o conteúdo dos módulos e disciplinas dos cursos não atenderam plenamente às demandas dos gestores. Além disso, identificaram que não houve uma sistemática de acompanhamento e monitoramento dos cursistas por parte da SRE-Ubá de forma que fosse possível avaliar o impacto do

aprendizado adquirido sobre a sua atuação no trabalho de gestão escolar e revisar o programa para as turmas futuras. Quanto ao apoio técnico oferecido pela secretaria, “*não há um setor que reúna a responsabilidade e as atribuições de gerenciar os processos de formação de diretores de escola e de apoio técnico ao trabalho de gestão. Isto acaba por gerar a fragmentação e a descontinuidade no trabalho de atendimento destes diretores*” (MACHADO, STROPA e HORTA, 2012, p.14).

Após mais de uma década de estudos sobre o comportamento dos gestores de organizações em diversos setores, Mintzberg (2010) concluiu que a gestão resulta da tríade formada por arte, ciência e habilidade prática, o que significa dizer que um bom gestor é aquele que consegue congrega, por meio de uma experiência adquirida no cotidiano do trabalho de gestão, uma capacidade criativa e visionária com um conjunto de conhecimentos sistemáticos e formais utilizados como ferramentas para análise.

De forma semelhante, Custódio *et al* (2013) identificaram uma convergência entre competência, experiência e ação (prática) ao realizarem uma pesquisa bibliográfica sobre os diversos significados de competência. Segundo os autores, o conhecimento formal é o embasamento da prática, o que a torna um ato consciente. Ter conhecimento aumenta a probabilidade de uma pessoa realizar bem uma determinada tarefa, mas ainda assim é preciso realizar a tarefa e ser capaz de aprender com ela, o que significa que “*as competências conformam-se com o conhecimento e a experiência adquiridos na prática*” (CUSTÓDIO *et al*, 2013, p.8). Sendo assim, o levantamento das competências exigidas para uma dada função deve ser realizado com base no conjunto de atividades, conhecimentos e experiências necessário ao trabalho na função.

Considerando os estudos de Mintzberg (2010) e Custódio *et al* (2013), entende-se que a definição das competências de diretores de escola vai depender do contexto, das características e da realidade do trabalho por ele desempenhado, assim como da rede de ensino na qual a escola está inserida. A capacidade de gerenciamento estratégico das equipes de trabalho, em especial dos professores, é considerada uma das principais competências necessárias ao diretor escolar. (NLNS, 2009; ALVOID, BLACK Jr, 2014).

Segundo a pesquisa realizada pela NLNS (2009), a qualidade do trabalho dos professores impacta em 33% o desempenho dos alunos e, por essa razão, é

fundamental que o diretor seja capaz de conduzir o seu trabalho, apoiando a implementação de estratégias pedagógicas eficazes, estimulando o desenvolvimento profissional e apoiando o crescimento através do feedback direto e da aprendizagem profissional incorporada ao trabalho. Alvoid e Black Jr. (2014) afirmam que, além de bons administradores escolares, especialistas em relações públicas e disciplinadores, os diretores devem ser capazes, sobretudo, de desenvolver e gerenciar o capital humano (professores).

Para Waters, Marzano e McNulty (2003), os diretores escolares devem saber como criar ambientes de aprendizagem que ampliem o conhecimento da escola, apoiando seus profissionais, conectando-os uns com os outros e fornecendo conhecimentos, competências e recursos necessários à melhoria do desempenho escolar. Além disso, eles devem ser capazes de alinhar políticas, práticas, recursos e incentivos com as prioridades da organização escolar e adaptar suas estratégias em conformidade com as características e a realidade da escola, promovendo mudanças sem afetar aspectos importantes da cultura escolar e estabelecendo relações positivas e parcerias com a comunidade. Após 30 anos de estudos sobre gestão educacional, Waters, Marzano e McNulty (2003) identificaram quatro diferentes tipos de conhecimento necessários aos diretores escolares: conhecimento experiencial (porque), conhecimentos declarativos (o que), conhecimento processual (como) e conhecimento contextual (quando). Segundo eles, mesmo reconhecendo que as decisões de gestão escolar são sempre difíceis e complexas, dadas as suas características, aquelas que são equilibradas e baseadas em conhecimento tem maior probabilidade de gerar bons resultados.

Lück (2009) entende que o trabalho do diretor escolar deve contemplar as dez dimensões da gestão escolar, divididas em duas categorias: organização e implementação. Na categoria organização, a autora reúne as dimensões que viabilizam a realização dos objetivos educacionais e organizacionais: fundamentos e princípios da educação e da gestão escolar, planejamento e organização do trabalho escolar, monitoramento de processos e avaliação institucional e gestão de resultados educacionais. Já na categoria implementação, estão aquelas dimensões que têm por objetivo promover mudanças no contexto escolar, como a gestão democrática e participativa, a gestão de pessoas, a gestão pedagógica, a gestão administrativa, a gestão da cultura escolar e a gestão do cotidiano escolar. É importante observar que essas dimensões só podem ser

separadas para efeitos didáticos, uma vez que na prática elas ocorrem simultaneamente, tornando o trabalho do gestor ainda mais complexo. (LÜCK, 2009).

Segundo Machado, Miranda e Dusi (2014) e Dusi *et al* (2014) é preciso estabelecer uma relação direta entre os processos seletivos, os programas de formação continuada, as dimensões da gestão escolar, os papéis e responsabilidades desempenhados pelos diretores escolares no cotidiano da gestão e as estratégias de responsabilização. Teixeira e Malini (2012) destacam, com base nos resultados de pesquisas realizadas pela Fundação Victor Civita e pelo CAEd, a importância para o diretor escolar de aprender a planejar, não somente realizar um planejamento estratégico, mas de ser capaz de *“associar um conjunto de saberes ao exercício de planejamento, contando com o fato de que planejamento envolve também habilidades de concertação de vontades dentro da comunidade escolar, o que é condição da gestão democrática”*. (TEIXEIRA; MALINI, 2012, p.7).

Partindo dessa visão mais abrangente de gestão com base no planejamento, Machado e Miranda (2012) defendem a gestão estratégica – processo contínuo, interativo e iterativo que visa a manter a organização integrada ao seu ambiente –, como essencial para o sucesso da gestão escolar na medida em que engloba três componentes que se inter-relacionam e se complementam: a visão sistêmica, o pensamento estratégico e o planejamento. Para as autoras, a visão sistêmica no contexto da gestão escolar pressupõe a capacidade do diretor de compreender o funcionamento do sistema educacional como um todo (políticas e diretrizes do sistema educacional e características da sua unidade escolar), perceber a interdependência de suas partes e construir uma visão integrada de todo o processo. O pensamento estratégico reflete a concepção que o gestor tem da organização e de sua gestão com base no seu aprendizado e na experiência adquirida ao longo dos anos. (MACHADO e MIRANDA, 2012).

O planejamento configura-se como uma ferramenta de apoio à gestão estratégica que permite ao gestor conduzir de maneira sistemática e detalhada sua gestão. De maneira geral, consiste em uma sequência de passos que se inicia com a definição da missão da organização, passa pela avaliação combinada dos contextos interno (análise organizacional) e externo (análise de cenário), pela definição da visão e dos objetivos, pela determinação de ações de longo, médio e

curto prazos, culminando na definição de indicadores de controle de resultados (CERTO e PETER, 2009; HITT, IRELAND e HOSKINSSON, 2008).

No âmbito da educação, desenvolver um planejamento implica em estabelecer um processo de cooperação através de ampla comunicação e participação efetiva de indivíduos comprometidos com os objetivos do sistema e com as demandas locais. (MACHADO e MIRANDA, 2012). Para que a melhoria do desempenho escolar possa ser alcançada, é imprescindível o *“trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisão sobre o seu encaminhamento e na ação sobre elas, em conjunto, a partir de objetivos organizacionais entendidos e abraçados por todos”* (LÜCK, 2011, p.21). Waters, Marzano e McNulty (2003) afirmam que uma gestão escolar de sucesso requer interação e responsabilidade compartilhada com toda a equipe escolar, de forma a aproveitar os talentos e engajar os estudantes e suas comunidades na busca dos objetivos educacionais traçados.

Considerando que a gestão estratégica deve ser pensada como um ciclo contínuo, Dusi (2012) acrescenta aos três componentes apresentados por Machado e Miranda (2012), a avaliação e o controle dos resultados, que devem ser realizados tanto pelas secretarias de educação quanto pela própria escola, numa lógica de autoavaliação e autoregulação próprias dos processos de autonomização. O ciclo da gestão estratégica – visão sistêmica, pensamento estratégico, planejamento estratégico e avaliação e controle dos resultados alcançados – completa-se a partir do momento em que novas ações são pensadas coletivamente com o objetivo de melhorar continuamente o desempenho da unidade escolar e do sistema como um todo.

3.2.3. Descentralização, autonomia e participação

Ao analisar os documentos legais, o que se percebe é que a descentralização política e a desconcentração administrativa do sistema educacional, associadas à sua gestão democrática, participativa e colaborativa, são apresentadas como condições essenciais para o alcance das metas educacionais de qualidade e equidade educativa.

A descentralização administrativa, com a distribuição do poder decisório e da responsabilidade sobre diretrizes, regulamentos, processos e ações entre os

níveis macro (secretarias de educação) e micro (escolas) do sistema educacional, foi uma consequência natural do processo de democratização da educação, na busca por maior eficiência do sistema e da execução de ações mais direcionadas e efetivas. (MACHADO *et al*, 2014). Interessante observar que a política de descentralização da gestão no âmbito da educação brasileira, além do caráter operacional que aponta para o atendimento ágil e flexível das demandas específicas dos sistemas e escolas com características distintas, possui ainda um caráter social (processo educacional adaptado à dinâmica social) e político (formação de sujeitos autônomos e socialmente amadurecidos). (LUCK, 2012).

A construção da autonomia gerencial, condição necessária à descentralização e à desconcentração, tornou-se o principal desafio desse processo, uma vez que ela depende da participação de todos os atores envolvidos e da sua compreensão tanto do significado do exercício da autonomia individual em um contexto coletivo, quanto da necessidade de responder e atender às diretrizes e políticas do sistema educacional como um todo (DUSI, 2012). A expectativa, segundo Pereira, Becker e Furtado (2004), era de que a gestão descentralizada e autônoma da educação pudesse favorecer a construção de um projeto educacional voltado para a inserção crítica de cada indivíduo no seu contexto, à semelhança da proposta da “*escola do sujeito*” de Touraine (2003), centrada nas demandas individuais e coletivas e não em uma oferta que tendesse a homogeneizar os pensamentos e ações.

Criado em 2004, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) objetivava fomentar a implantação e a efetiva participação dos conselhos escolares em atividades voltadas para a melhoria da qualidade e equidade da educação, por meio da oferta de cursos de formação continuada de conselheiros escolares e da elaboração e distribuição de material didático específico para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares¹⁰.

Conforme destacado pelo PNFCE, “*a gestão da escola se traduz cotidianamente como um ato político, pois implica sempre uma tomada de posição dos atores sociais (...). Logo, sua construção não pode ser individual,*

¹⁰ Não foi objetivo desse trabalho verificar a eficácia desse programa, mas somente apresentar algumas ações do governo federal voltadas para estímulo à participação da comunidade escolar (professores, pais de alunos e organizações civis).

pelo contrário, deve ser coletiva, envolvendo os diversos atores na discussão e na tomada de decisões” (MEC, 2004, p.28). O exercício da autonomia nesse caso é, ao mesmo tempo, um direito e um dever. Além disso, é preciso compreender que essa é uma autonomia relativa, ou seja, está subordinada ao interesse geral, representado tanto pelas diretrizes macro instituídas pelo sistema, quando pelas demandas coletivas.

Barroso (2005, p.746-747) defende que a escola seja considerada um *“espaço público de decisão coletiva”*, devendo o Estado assegurar sua manutenção *“num espaço de justificação política, sem que isso signifique ser o Estado o detentor único da legitimidade dessa justificação”*. No entanto, esse não é um processo simples, principalmente se for considerada a cultura escolar de alienação e de desresponsabilização e a própria falta de cultura associativa e participativa dos cidadãos brasileiros. Para Fischer e Guimarães (2013, p.112) o governo tem exercido um papel de indutor na construção da autonomia escolar, *“por meio de programas institucionalizados”*, colocando a escola *“em uma relação de dependência (...), constringendo a autonomia escolar”* e a própria capacidade da escola de estimular a participação da comunidade local.

A participação é um princípio democrático (ROUSSEAU, 1991; TOQUEVILLE, 2005, PATEMAN, 1992), embora alguns estudiosos apontem para a inviabilidade da participação direta no processo decisório. Concordando com esse princípio, Cardozo (2010) conceitua a gestão participativa no âmbito da unidade escolar como sendo

(...) um processo político através do qual as pessoas na escola discutem, deliberam, planejam, solucionam problemas e os encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola. Esse processo, sustentado no diálogo e na alteridade, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade interna e externa, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (CARDOZO, 2010, p.53).

A gestão participativa não é novidade nos estudos sobre organizações e sua administração. As conclusões dos estudos de Follet, McGregor e Likert sobre motivação, estilos de liderança e satisfação no trabalho levam a crer que as pessoas são indispensáveis ao processo administrativo e precisam sentir-se parte dele, o que pressupõe a participação de todos os envolvidos na e com a

organização. (SOUZA, FERREIRA, 2006; SOBRAL, PECI, 2008). Na percepção de Lück (2011),

O entendimento do conceito de gestão, por assentar-se sobre a maximização dos processos sociais como força e ímpeto para a promoção de mudanças, já pressupõe, em si, a ideia de participação, do trabalho associado e cooperativo de pessoas na análise de situações, na tomada de decisão sobre o seu encaminhamento e na ação sobre elas, em conjunto, a partir de objetivos organizacionais entendidos e abraçados por todos (LÜCK, 2011, p.21).

Com base nessas premissas, os resultados organizacionais só seriam alcançados a partir da mobilização das habilidades e competências de pessoas que foram coletivamente organizadas com essa finalidade, o que significa dizer que a gestão participativa, enquanto *“doutrina que valoriza a participação das pessoas no processo de tomar decisões sobre a administração das organizações”*, torna-se imprescindível para a melhoria do desempenho organizacional. (MAXIMIANO, 2002, p.461).

No entanto, conforme destacam Lima e Alloufa (2014, p.78), no Brasil *“a gestão escolar participativa encontra limites para que se torne uma realidade no ambiente escolar, pois requer, sobretudo, que os agentes da escola entendam seu papel e suas responsabilidades”* e, ainda, que o restante da comunidade escolar, entendida aqui como alunos, pais e demais interessados na escola, assumam seu papel nesse processo. Araújo e Castro (2011, p.94-95) defendem que é necessário conscientizar a comunidade escolar por meio de um *“processo sistematizado de formação política”* para que seja possível ampliar a *“participação coletiva de forma qualificada nos colegiados”*. A aplicação de um modelo de gestão participativa traz implícita a necessidade de desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias a uma participação efetiva e consciente e a implementação de vários mecanismos de participação, conforme destacado pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (MEC, 2004):

O aprimoramento dos processos de provimento ao cargo de diretor, a criação e consolidação de órgãos colegiados na escola, o fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e consolidação de grêmios estudantis, a construção coletiva do projeto político-pedagógico da escola, a progressiva autonomia da escola e, conseqüentemente, a discussão e a implementação de novas formas de organização e de gestão escolar e a garantia de financiamento público

da educação e da escola nos diferentes níveis e modalidades de ensino. (MEC, 2004, p.28-29).

Segundo Fischer e Guimarães (2013, p.112), a construção de uma gestão autônoma e participativa exige mais do que uma legislação que a assegure; é preciso que uma série de mudanças ocorram nas “*práticas dos diferentes atores envolvidos com o processo de implementação dessa política*”, uma vez que esse novo modo de gerenciamento escolar depende:

(i) do aprendizado dos distintos atores; (ii) de novas capacidades dos diretores escolares, que atuam como dinamizadores; (iii) da institucionalização de novos mecanismos e instrumentos de gestão que favoreçam a concretização dos princípios orientadores em direção à escola autônoma; e (iv) da mudança na cultura da forma tradicional de conduzir os assuntos escolares. (FISCHER; GUIMARÃES, 2013, p.112).

Barroso (2009) e Araújo e Castro (2011) sugerem que sejam ampliadas as formas de disponibilização de informações, fortalecidas as instâncias locais e intermediárias de decisão e que haja a plena inclusão de todos os integrantes do processo educacional. Lück (2011), Araújo e Castro (2011), Machado *et al* (2014) e Dusi *et al* (2014a) sinalizam, também, para a necessidade de profissionalizar a gestão da escola, valorizando e capacitando seus diretores para que esses possam conduzir e estimular a construção coletiva e a implementação de um planejamento estratégico (que pode ser o Projeto Político Pedagógico, o Plano de Desenvolvimento da Escola PDE ou outra ferramenta de planejamento) dentro de um modelo de gestão pautado na participação, garantindo, assim, a autonomia das escolas como um meio e não um fim em si mesmo, na busca por melhores resultados de desempenho educacional.

3.2.4. Alguns resultados da política educacional brasileira

Ainda que o processo de modernização da gestão educacional tenha iniciado na década de 1990, não se pode afirmar que os objetivos de qualidade e equidade educacional foram alcançados. De acordo com a pesquisa encomendada pela Fundação Lehmann ao PREAL em 2009, 1) as matrículas aumentaram em todos os níveis do ensino básico, mas o ensino médio ainda era um desafio; 2) a escolaridade média dos brasileiros aumentou, mas ainda era baixa quando

comparada a outros países; 3) os alunos brasileiros apresentaram um baixo desempenho nas avaliações internacionais desde o início das séries; 4) a oportunidade de frequentar a escola já era uma realidade mesmo para os mais pobres, mas a conclusão do ensino fundamental ainda estava longe das expectativas; 5) o Brasil começou a desenvolver padrões educacionais (curriculares, de desempenho, de oportunidades de aprendizagem) mas sua implementação ainda esbarrava em questões legais, resistências e fragilidades; 6) o país contava com um sistema de avaliação tecnicamente consolidado, mas ele ainda era pouco utilizado para melhorar as escolas e o aprendizado dos alunos; 7) a maioria das escolas não tinha poder de decisão em relação à gestão financeira, de pessoal e mesmo algumas questões pedagógicas (contratação, demissão, salários e promoção de professores e diretores, sobre orçamentos e uso dos recursos, sobre compra de livros didáticos, sobre currículo) e não era responsabilizada por seus resultados; 8) houve um aumento na escolaridade dos professores, mas esse não se refletiu nos resultados de aprendizagem e o salário ainda não é suficientemente competitivo para atrair os melhores para a profissão; 9) embora os gastos públicos com o setor tivessem aumentado, ainda era preciso investir mais e melhor na educação básica. (PREAL, 2009).

Conforme dados do PNUD¹¹ de 2014, o Brasil investiu em média, entre 2005 e 2012, 5,8% do PIB¹² em educação, percentual superior ao investido por países com bons índices de desenvolvimento humano como Austrália, Suíça, Estados Unidos e Alemanha. (PNUD, 2014). Mas é importante lembrar, como destaca Veloso (2011), que a população brasileira em idade escolar apresenta uma proporção elevada em relação à população total se comparada a esses mesmos países, o que significa que o gasto público com a educação, em termos de renda per capita, é percentualmente menor. Além disso, há uma grande distorção quanto ao gasto público per capita realizado na educação superior em relação à educação básica; em 2011, este foi 4,8 vezes maior. (INEP, 2014).

¹¹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, conhecido por ser o responsável pelo levantamento do IDH, índice de desenvolvimento humano, tem como objetivo promover estudos e projetos que contribuam para a melhoria das condições de vida das populações dos 166 países onde possui representação.

¹² Produto Interno Bruto: indicador macroeconômico que representa a soma em valores monetários de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado.

Apesar do aumento do gasto público com a educação, os resultados quantitativos e qualitativos da educação básica ainda são tímidos, indicando, conforme ressalta Veloso (2011, p.29), “*que existe um grau de ineficiência elevado no sistema educacional brasileiro*”. Schwartzman (2012) também aponta para a desconexão entre os investimentos realizados e os resultados auferidos. O analfabetismo ainda não foi erradicado, o percentual de alunos que tenham cursado pelo menos parte do ensino médio é pouco maior do que 50% e o desempenho dos estudantes brasileiros está bem abaixo da expectativa. De acordo com o relatório do PISA 2015, o Brasil estacionou em Ciências e Leitura e piorou em Matemática, ampliando sua diferença em relação à média dos demais países da OCDE¹³.

Nas avaliações estaduais do PISA, os maiores resultados em Ciências foram do Espírito Santo, Distrito Federal e Paraná; em Leitura do Espírito Santo, Paraná e Minas Gerais; e em matemática do Paraná, Espírito Santo e Minas Gerais. No entanto, é preciso considerar que a avaliação do PISA é aplicada somente em uma parcela dos estudantes de cada estado. Dessa forma, considerando o intervalo de confiança de cada amostra, os estados que apresentaram resultados considerados estatisticamente superiores à média nacional em Ciências foram São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Distrito Federal e Espírito Santo; em Leitura Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná e Espírito Santo e em Matemática São Paulo, Distrito Federal, Santa Catarina, Espírito Santo e Paraná. (PISA, 2015).

Os piores resultados encontram-se no ensino médio. O objetivo de universalizar a oferta até 2016 não foi alcançado. Em 2015, a porcentagem dos jovens de 15 a 17 anos cursando a escola era de apenas 84,3% e matriculados no ensino médio de 62,7% (PNE, 2016). De acordo com o Observatório do PNE,

No Brasil, cerca de 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. Desses, aproximadamente 1,5 milhão são jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar cursando o Ensino Médio. O desafio da universalização até 2016, imposto pela Emenda Constitucional nº 59, é monumental. A recente melhora das taxas de fluxo escolar no Ensino Fundamental faz aumentar o número de matrículas do Ensino Médio, mas o País ainda está longe de alcançar patamares ideais. Altas taxas de evasão persistem no Ensino Médio. O

¹³ As notas alcançadas pelo Brasil em Matemática, Leitura e Ciências foram, respectivamente, 377, 407 e 401, enquanto a média alcançada pelos países da OCDE nas mesmas avaliações foram, respectivamente, 490, 493 e 493. Fonte: OECD, *Brazil student performance PISA 2015*.

modelo curricular ultrapassado, baseado em um número excessivo de disciplinas torna a etapa desinteressante para o jovem do século 21. (PNE, ensino médio)

Conforme monitoramento realizado pelo programa Todos pela Educação do Governo Federal, em 2015 somente 58,5% dos jovens até 19 anos concluíram o ensino médio, mesmo com um aumento substancial do investimento nessa etapa de ensino, que passou de 0,4% do PIB em 2005 para 0,9% em 2014. A proposta era a de que o Brasil deveria atingir a marca de 90% de jovens até 19 anos com o ensino médio completo até 2022. Entre 2005 e 2014 o país apresentou uma melhoria de 15,4% nesse índice, saindo de 51,4% para 56,7%, o que mostra que apesar da melhora, ainda é preciso muito para alcançar a meta proposta. Em 1995 esse índice era de 17,7%. Apesar da evolução, o esperado é que o país já tivesse alcançado em 2014 a meta intermediária de 69%. Os estados que mais se destacaram nesse índice foram Distrito Federal e São Paulo, com os maiores índices e Tocantins, Acre e Paraíba com as maiores evoluções. As piores taxas em termos de evolução foram de Roraima (que teve uma piora expressiva no índice), Santa Catarina e Rio de Janeiro.

Quanto aos resultados do SAEB, entre 2005 e 2013 houve uma melhora nos resultados de língua portuguesa das escolas de ensino médio do país (de 255 para 263,2) e uma piora nos resultados de matemática (271,3 para 269,3). (TPE, 2017). Em 2015, de acordo com o PNE (2017)¹⁴, os estados que apresentaram os melhores desempenhos nas avaliações de língua portuguesa foram Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina e em matemática Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Espírito Santo.

Observou-se uma melhora nos índices de abandono (de 10,3% para 7,6%), aprovação (de 73,2% para 80,3%) e distorção idade série (de 42,6% para 27,3%) no ensino médio no mesmo período. (TPE, 2017). Entre os estados, as menores taxas de abandono em 2015 foram de São Paulo, Santa Catarina e Paraná, embora Santa Catarina tenha piorado nesse índice entre 2010 e 2015. O estado de Pernambuco foi o que apresentou a maior evolução nesse índice entre 2006 e 2015.

¹⁴ Esses resultados são referentes à rede pública (escolas estaduais, municipais e federais)

4. A política e as experiências de gestão educacional em sete estados brasileiros

Nesse capítulo serão apresentadas as experiências de gestão educacional de sete estados brasileiros – São Paulo, Pernambuco, Goiás, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Ceará e Minas Gerais. O foco desse estudo, a gestão por resultados como componente das políticas estaduais de educação e seus efeitos, foi definido a partir de duas constatações:

a) As dificuldades que o país enfrenta para melhorar a eficácia, a eficiência e a equidade da educação pública, sobretudo no ensino médio (PISA, 2015; INEP, 2015) que culminaram na aprovação de alterações na LDB/96 relativas ao currículo básico e à carga horária mínima dessa etapa de ensino¹⁵ (BRASIL, 2017);

b) O fato de que os estados, enquanto entes federativos, são responsáveis por assegurar e garantir a oferta e a qualidade do ensino médio (BRASIL, 1996).

Para a realização da pesquisa, foram selecionados os cinco estados cujas redes de educação pública alcançaram os melhores resultados no IDEB do ensino médio em 2015. Apesar de ser problemática a conceituação de qualidade na educação e dos fatores que a definem, há um certo consenso sobre a importância de diagnosticar as condições de oferta do ensino e dimensionar os avanços e retrocessos das políticas educacionais.

Atualmente, o IDEB é o indicador mais utilizado pelas redes de ensino (nacional, estaduais e municipais) para monitorar e avaliar a qualidade do ensino básico oferecido pelas escolas, sendo também amplamente utilizado na formulação de políticas públicas educacionais. Além de categorizar os dados coletados – desempenho em faixas de proficiência nas avaliações em larga escala e fluxo escolar – o indicador compõe o sistema de metas educacionais do governo

¹⁵ Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017 que alterou as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revogou a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm

federal e de diversos entes federativos. Por essas razões, o corte inicial dos estados a serem estudados se deu pelos resultados alcançados nesse indicador na última avaliação. Outros indicadores e políticas foram considerados ao longo dos estudos visando ampliar a percepção sobre a qualidade da educação e os possíveis efeitos das políticas de gestão educacional sobre ela.

Como pode ser observado na tabela 04, as redes estaduais de Pernambuco e São Paulo alcançaram a primeira colocação no IDEB do ensino médio em 2015, seguidas de perto por Goiás, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Posição	Estado	Nota
1º	Pernambuco	3,9
2º	São Paulo	3,9
3º	Goiás	3,8
4º	Espírito Santo	3,7
5º	Rio de Janeiro	3,6

Tabela 04: Ranking das redes estaduais de ensino no IDEB 2015 – ensino médio
Fonte: elaborado com base nos dados do IDEB / INEP

Dentre os primeiros colocados, a rede que mais evoluiu ao longo da série do INEP (IDEB 2005 a 2015) foi a de Pernambuco, que saiu da 19ª colocação em 2005, chegou à 7ª em 2013 e alcançou São Paulo na 1ª colocação em 2015, com 44% de crescimento no período como pode ser observado na tabela 05. São Paulo oscilou negativamente no início da série apesar de já ter começado com um resultado acima da média, ficando na 4ª colocação em 2009. Melhorou seus resultados, alcançou a 2ª colocação em 2011 e a 1ª, junto com Pernambuco, em 2015. A rede de Goiás deu um salto, saindo da 16ª colocação em 2011 para a 1ª em 2013, mas não conseguiu manter o crescimento na avaliação seguinte. A rede estadual do Espírito Santo, que vinha apresentando resultados comparativamente decrescentes desde o início da série, apresentou uma melhoria expressiva saindo da 14ª colocação em 2013 para a 4ª em 2015. A rede estadual do Rio de Janeiro, atualmente 5ª colocada no ranking do IDEB do ensino médio, chegou a ser a 23ª colocada entre os 26 estados e o Distrito Federal em 2011.

Estados	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2005-2015
Pernambuco	2,7	2,7	3,0	3,1	3,6	3,9	44%
São Paulo	3,3	3,4	3,6	3,9	3,7	3,9	18%
Goiás	2,9	2,8	3,1	3,6	3,8	3,8	31%
Espírito Santo	3,1	3,2	3,4	3,3	3,4	3,7	19%
Rio de Janeiro	2,8	2,8	2,8	3,2	3,6	3,6	29%
Paraná	3,3	3,7	3,9	3,7	3,4	3,6	9%
Amazonas	2,3	2,8	3,2	3,4	3,0	3,5	52%
Mato Grosso do Sul	2,8	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5	25%
Acre	3,0	3,3	3,5	3,3	3,3	3,5	17%
Distrito Federal	3,0	3,2	3,2	3,1	3,3	3,5	17%
Minas Gerais	3,4	3,5	3,6	3,7	3,6	3,5	3%
Ceará	3,0	3,1	3,4	3,4	3,3	3,4	13%
Roraima	3,2	3,1	3,5	3,5	3,2	3,4	6%
Santa Catarina	3,5	3,8	3,7	4,0	3,6	3,4	-3%
Tocantins	2,9	3,1	3,3	3,5	3,2	3,3	14%
Rondônia	3,0	3,1	3,7	3,3	3,4	3,3	10%
Rio Grande do Sul	3,4	3,4	3,6	3,4	3,7	3,3	-3%
Piauí	2,3	2,5	2,7	2,9	3,0	3,2	39%
Maranhão	2,4	2,8	3,0	3,0	2,8	3,1	29%
Paraíba	2,6	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	19%
Amapá	2,7	2,7	2,8	3,0	2,9	3,1	15%
Mato Grosso	2,6	3,0	2,9	3,1	2,7	3,0	15%
Pará	2,6	2,3	3,0	2,8	2,7	3,0	15%
Bahia	2,7	2,8	3,1	3,0	2,8	2,9	7%
Rio Grande do Norte	2,6	2,6	2,8	2,8	2,7	2,8	8%
Alagoas	2,8	2,6	2,8	2,6	2,6	2,8	0%
Sergipe	2,8	2,6	2,9	2,9	2,8	2,6	-7%

Tabela 05: Variação nas notas das redes estaduais no IDEB do ensino médio de 2005 a 2015.
Fonte: elaborado com base nos dados do IDEB/INEP.

Comparando todos os estados brasileiros, a rede que mais evoluiu ao longo da série foi a do Amazonas, apresentando um crescimento de 52%, seguida pela de Pernambuco (44%), do Piauí (39%), de Goiás (31%), do Maranhão (29%) e do Rio de Janeiro (29%). No entanto, as redes do Amazonas, de Piauí e do Maranhão apresentaram resultados baixos se comparados às primeiras colocadas em 2015 e suas políticas educacionais ainda não são consistentes para justificar seu estudo nesse momento. Importante ressaltar que, como pode ser observado no gráfico 01, apesar de ter ocorrido uma melhora geral nos resultados das redes estaduais no ensino médio (crescimento médio de 16% no IDEB entre 2005 e 2015), as redes de Sergipe, Rio Grande do Sul e Santa Catarina apresentaram queda no desempenho nesse mesmo período (-7%, -3% e -3% respectivamente). Outras redes como a do Alagoas, de Minas Gerais, de Roraima e da Bahia apresentaram um crescimento pouco significativo nessa etapa do ensino, contribuindo para ampliar as diferenças entre os estados (50% entre o pior e o melhor resultado dentre as redes estaduais) e indicando que as políticas educacionais relativas ao ensino médio ainda precisam ser ajustadas pelos estados para que se consiga garantir a equidade educacional no país.

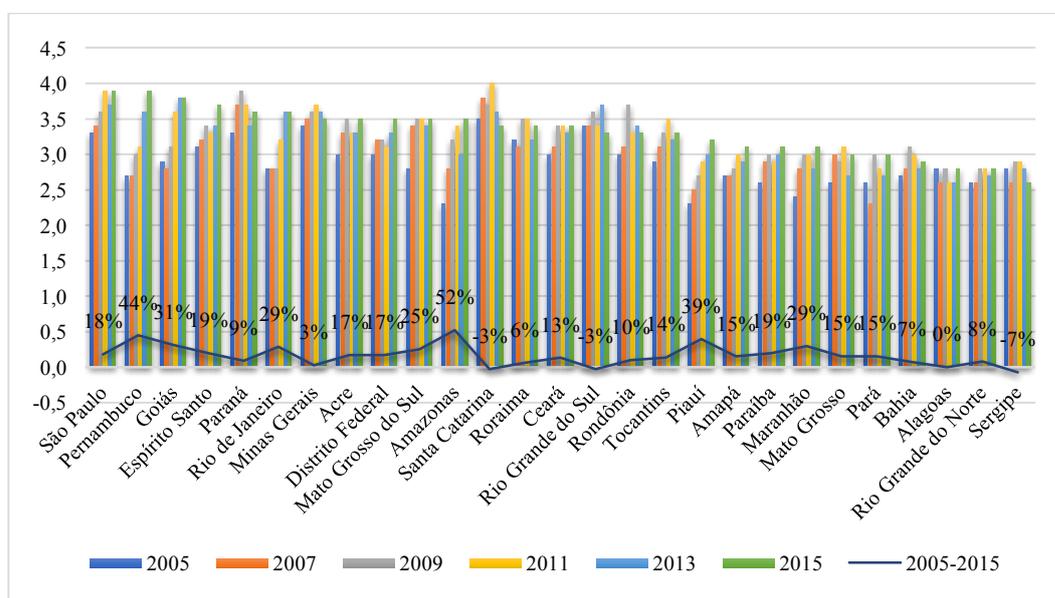


Gráfico 01: Variação nas notas das redes estaduais de ensino no IDEB entre 2005 e 2015 – ensino médio.

Fonte: elaborado com base nos dados do IDEB / INEP

Além de São Paulo, Pernambuco, Goiás, Espírito Santo e Rio de Janeiro, os estados do Ceará e de Minas Gerais foram selecionados para uma pesquisa mais

aprofundada de suas políticas educacionais, sobretudo às relacionadas à gestão, por sua vanguarda na implementação de sistemas próprios de avaliação e outras políticas de gestão educacional voltadas para resultado, como é o caso do modelo de cooperação implementado pelo Ceará no seu programa de municipalização do ensino fundamental¹⁶. Apesar de suas redes estaduais não se configurarem como uma das 5 primeiras colocados no IDEB do ensino médio em 2015, apresentaram bom desempenho educacional. Durante toda a série medida pelo INEP, a rede estadual de Minas Gerais esteve na 1ª ou 2ª colocação na etapa inicial do ensino fundamental como pode ser observado na tabela 06. A rede pública do Ceará (considerada como um todo devido ao processo de municipalização que será apresentado em detalhes mais a frente) apresentou uma evolução de 104% entre 2005 e 2015 nessa mesma etapa do ensino, tendo alcançado a 5ª colocação entre os estados em 2015, o que pode ser conferido na tabela 07.

ESTADOS	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2005-2015
São Paulo	4,5	4,7	5,4	5,4	5,7	6,4	42%
Minas Gerais	4,9	4,9	5,8	6	6,2	6,3	29%
Paraná	5	5,2	5,2	5,2	6,2	6,2	24%
Goiás	3,9	4,3	4,9	5,3	6	6,1	56%
Santa Catarina	4,3	4,7	5	5,7	5,7	5,9	37%
Ceará	3,2	3,5	4,2	4,4	5	5,8	81%
Rondônia	3,6	4	4,4	4,7	5,4	5,7	58%
Distrito Federal	4,4	4,8	5,4	5,4	5,6	5,6	27%
Mato Grosso	3,6	4,4	4,9	5,1	5,1	5,6	56%
Rio Grande do Sul	4,2	4,5	4,8	5,1	5,5	5,5	31%
Espírito Santo	3,7	4,1	5	5	5,3	5,5	49%
Acre	3,3	3,8	4,5	4,7	5,2	5,5	67%
Amazonas	3,3	3,9	4,5	4,8	5,1	5,5	67%
Mato Grosso do Sul	3,2	4	4,4	4,9	5,1	5,4	69%
Roraima	3,5	3,5	4,2	4,5	4,8	5,1	46%
Rio de Janeiro	3,7	3,8	4	4,3	4,7	5,1	38%
Tocantins	3,6	4,2	4,5	4,9	5,1	5	39%

¹⁶ Tal programa será apresentado mais a frente, nesse mesmo capítulo (item 3.7)

Pernambuco	3,1	3,5	3,9	4,2	4,3	4,7	52%
Piauí	2,6	3,2	3,8	4,1	4,5	4,6	77%
Rio Grande do Norte	2,6	3	3,5	3,7	3,9	4,5	73%
Paraíba	3,0	3,5	3,7	4	4,2	4,4	47%
Amapá	3,1	3	3,6	3,9	3,8	4,4	42%
Maranhão	3,2	3,3	4	4	4,2	4,3	34%
Sergipe	3,0	3,4	3,7	3,9	4,1	4,3	43%
Bahia	2,6	2,9	3,2	3,8	4	4,3	65%
Pará	2,8	2,8	3,7	4	3,6	4,2	50%
Alagoas	2,9	3,3	3,3	3,4	3,7	4,1	41%

Tabela 06: Variação nas notas das redes estaduais no IDEB da etapa inicial do ensino fundamental de 2005 a 2015.

Fonte: elaborado com base nos dados do IDEB/INEP.

A maior nota da rede pública no IDEB do 5º ano do ensino fundamental é de São Paulo (6,2), seguido de perto por Minas Gerais, Paraná e Goiás que obtiveram o mesmo resultado. Vale destacar que São Paulo e Goiás apresentaram maior evolução nos resultados entre 2005 e 2015.

Estados	2005	2015	2005-2015
Ceará	2,8	5,7	104%
Alagoas	2,4	4,3	79%
Piauí	2,6	4,6	77%
Bahia	2,5	4,4	76%
Rio Grande do Norte	2,5	4,4	76%
Amazonas	2,9	5	72%
Paraíba	2,7	4,5	67%
Pernambuco	2,8	4,6	64%
Maranhão	2,7	4,4	63%
Acre	3,3	5,3	61%
Pará	2,7	4,3	59%
Mato Grosso	3,5	5,5	57%
Mato Grosso do Sul	3,4	5,3	56%
Rondônia	3,5	5,3	51%
Goiás	3,8	5,6	47%
Tocantins	3,4	5	47%

Sergipe	2,8	4,1	46%
Amapá	3	4,3	43%
Santa Catarina	4,3	6,1	42%
Roraima	3,6	5,1	42%
Espírito Santo	3,9	5,5	41%
Paraná	4,4	6,1	39%
São Paulo	4,5	6,2	38%
Rio Grande do Sul	4,1	5,5	34%
Minas Gerais	4,6	6,1	33%
Rio de Janeiro	4	5,2	30%
Distrito Federal	4,4	5,6	27%

Tabela 07: Variação nas notas das redes públicas (municipais, estaduais e federais) no IDEB da etapa inicial do ensino fundamental entre 2005 e 2015.

Fonte: elaborado com base nos dados do IDEB/INEP.

A seguir, serão apresentadas as políticas e as experiências na implementação das políticas de gestão educacional de cada um dos estados selecionados – São Paulo, Pernambuco, Goiás, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e Ceará. Importante salientar que, embora as políticas de ensino sejam o ponto principal das políticas educacionais, elas não se configuram como foco desse trabalho de pesquisa. Por essa razão, ainda que sejam apresentadas no contexto das políticas estaduais de educação, não serão detalhadas.

4.1. As experiências em gestão educacional do estado de São Paulo

Com quase 44 milhões de habitantes, São Paulo é o estado mais populoso, possui a maior produção industrial (IBGE, 2015), o segundo maior IDHM¹⁷ (PNUD, 2010) e a terceira menor taxa de analfabetismo¹⁸ (SEE/SP, 2014) dentre os estados brasileiros. Possuía, também, a maior rede de educação básica estadual do país, com 3.821.417 matrículas em 5.666 escolas (257 de educação integral) em 2015, o que representava cerca de 39% de todas as 9.779.624 matrículas

¹⁷ O IDH de São Paulo, medido pela última vez em 2010, é de 0,824. Para maiores informações sobre o ranking do IDHM dos estados brasileiros, consulte

<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>

¹⁸ De acordo com os dados apresentados no Censo Escolar do Estado de São Paulo, a taxa de analfabetismo do estado era de 3,7% em 2013 para pessoas com 15 anos ou mais, o que representava uma queda de 108% no índice se comparado a 1995, quando a taxa era de 7,7%.

Maiores informações podem ser encontradas em

<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/967.pdf>

realizadas no ensino básico no estado naquele ano (QEDU, 2015). Em termos de universalização do ensino básico, 95,8% das crianças de 4 a 17 anos estavam matriculadas em escolas da rede pública e privada do estado em 2014. (IBGE/PNAD, 2017).

Com a publicação da LDB/96, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEE/SP) iniciou o processo de transferência de matrículas dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental para as redes municipais, mas em 2015 a rede estadual ainda contava com um número expressivo de alunos nessa etapa do ensino (cerca de 26,6% das matrículas da rede pública), indicando que a responsabilidade por essa etapa do ciclo ainda não havia sido totalmente transferida para os municípios como previa a legislação federal¹⁹. No entanto, o estado assumiu a sua responsabilidade pelo ensino médio, respondendo por praticamente todas as matrículas realizadas na rede pública nessa etapa em 2015 (98,3%). Naquele ano, a participação do estado também era grande nos anos finais do ensino fundamental, respondendo por 72,6% das matrículas na rede pública (QEDU, 2016)²⁰. Um resumo das informações sobre a participação do estado nas matrículas da rede pública em 2015 pode ser visualizado na tabela 08.

Etapa da educação básica	Matrículas		
	Rede estadual	Rede pública	% da rede estadual
Etapa Inicial do Ensino Fundamental	635.742	2.385.819	26,6%
Etapa Final do Ensino Fundamental	1.386.551	1.909.425	72,6%
Ensino Médio	1.541.964	1.568.161	98,3%

Tabela 08: Participação da rede estadual nas matrículas da educação básica da rede pública de São Paulo em 2015

Fonte: elaborado com os dados do censo escolar de 2015 disponibilizado no portal do QEDU (2016).

Antes de apresentar as políticas educacionais do estado de São Paulo e seus efeitos, é preciso salientar que o estado vem sendo governado pelo mesmo partido

¹⁹ De acordo com a série histórica apresentada pela SEE/SP, a participação da rede estadual nas matrículas da etapa inicial do ensino fundamental (1º ao 5º ano) vem caindo desde 1996. Para maiores informações consulte

<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/671.pdf>

²⁰ Para maiores informações sobre as matrículas, consulte o Censo Escolar no Portal do QEDU http://www.qedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2015&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=

político, o PSDB, desde 1995 quando Mário Covas foi eleito governador (ver tabela 09), o que pode ter garantido certa estabilidade e continuidade nas políticas e no modelo de gestão educacional apesar das trocas de gestão na secretaria de educação do estado.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
1995-1998	Mário Covas	Rose Neubauer	PSDB
1999-2000	Mário Covas	Rose Neubauer	PSDB
2000-2002	Geraldo Alckmin	Gabriel Chalita	PSDB
2003-2006	Geraldo Alckmin	Gabriel Chalita	PSDB
2006	Cláudio Lembo	Maria Lúcia Vasconcelos	PSDB
2007-2010	José Serra	Maria Lúcia Vasconcelos (2007) Maria Helena Guimarães (2008) Paulo Renato Sousa (2009)	PSDB
2010	Alberto Goldman	Paulo Renato Sousa	PSDB
2011-2014	Geraldo Alckmin	Herman Voorwald	PSDB
2015-atual	Geraldo Alckmin	José Renato Nalini	PSDB

Tabela 09: Governadores e secretários de educação de São Paulo desde 1995
Fonte: elaborado com dados dos documentos oficiais do Estado de São Paulo

Iniciada no primeiro governo de Mário Covas (1995), a reforma da educação de São Paulo assumiu contornos muito semelhantes daquela realizada em âmbito federal, tendo como foco a eficiência do gasto público e a melhoria da qualidade do ensino por meio da reformulação e racionalização da estrutura administrativa, da descentralização e desconcentração e da modernização da gestão pública (MOREIRA, ANGELO, 2006; NOVAES, 2009; PALMA FILHO, 2010; RUSSO, 2014).

Com Rose Neubauer na secretaria da educação durante os dois mandatos, grande parte das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental foi transferida para os municípios²¹, a rede física foi reorganizada, foi instituído o regime de progressão continuada no ensino fundamental, as “Escolas Padrão” foram extintas, foram estabelecidas políticas de informatização da rede e capacitação de gestores escolares e realizado um enxugamento da SEE/SP com a

²¹ De acordo com o Censo Escolar, em 1995 87,5% dos alunos de escola pública do estado de São Paulo eram atendidos pela rede estadual de ensino e em 2015 somente 26,6% (NOVAES, 2009; QEDU, 2016).

redução dos níveis hierárquicos. (NOVAES, 2009; RUSSO, 2014). As mudanças propostas pelo então governador nos padrões de gestão estavam relacionadas a *“racionalização do fluxo escolar, instituição de mecanismos de avaliação de resultados, aumento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica”* (SÃO PAULO, 1995, p.13).

O SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – teve sua primeira avaliação aplicada em 1996 com o objetivo de monitorar a qualidade do ensino das escolas estaduais. Tal sistema foi sendo fortalecido nos anos seguintes com a informatização da rede. Duas avaliações já haviam sido aplicadas em escolas selecionadas da rede estadual (em 1992 e 1994) no âmbito do Programa de Avaliação Educacional da Rede Estadual, mas a partir de 1996, com a mudança do governo e do modelo de gestão, a avaliação educacional se estabeleceu também como um mecanismo de regulação do governo em troca da autonomia concedida às escolas. (HORTA NETO, 2013).

Dois pontos importantes podem ser destacados em relação a essa reforma: a mudança do papel do estado, de interventor para regulador e articulador, e a preocupação com os resultados educacionais. De acordo com Russo (2014, p.4), *“foi nesse período que se programaram as mudanças mais profundas e que produziram maior impacto sobre a organização, a gestão e o ensino nas escolas da rede estadual paulista”*.

O governo seguinte, de Geraldo Alckmin (2000-2006)²², passou por uma reorientação na política educacional com a entrada do novo secretário de educação, Gabriel Chalita. Apesar de reforçar e manter o programa de Municipalização do Ensino Fundamental e o regime de Progressão Continuada do governo anterior, o foco passou a ser a inclusão social e a premissa básica era a da escola acolhedora e solidária. Um grande número de ações e projetos foi desenvolvido nesse período, sobretudo relacionados à programação e ao controle de ações e, conforme ressalta Novaes (2009, p.17) *“a escola acabou se convertendo em depositária e executora de ações que, na maioria das vezes, lhe eram estranhas (...)”*. O principal programa desenvolvido nesse período foi a Teia do Saber, que tinha como objetivo articular e consolidar as ações que já vinham sendo realizadas pela SEE/SP quanto à formação continuada dos educadores do

²² Com a morte de Mário Covas em 2000, Geraldo Alckmin assumiu o governo de São Paulo, sendo eleito em 2002 para governar o estado nos 4 anos seguintes.

estado (PALMA FILHO, 2010). Em 2000 foi criado o “*bônus mérito*” (Lei Complementar 891, de 28 de dezembro de 2000), que vigorou até 2006, e se baseava na permanência do aluno na escola e na assiduidade do professor, sem vinculação com o desempenho. (PORTA, SANTOS, PALM, 2015).

O governo seguinte, de José Serra (2007-2010) retomou e fortaleceu a política de gestão com foco em resultados por meio de instrumentos de contratualização de resultados, avaliação de desempenho e responsabilização. Tendo Maria Helena Guimarães de Castro, de perfil técnico, à frente da SEE/SP, foram estabelecidas metas objetivas para a educação e um conjunto de ações para alcançá-las. Considerando a educação a grande prioridade estratégica para o desenvolvimento individual e do estado, o governo de São Paulo apresentou em seu Plano Plurianual (PPA 2008-2011) dez metas que deveriam ser alcançadas até o final do período, aqui sintetizadas: 1) plena alfabetização de todos os alunos de 8 anos de idade; 2) redução pela metade das taxas de reprovação da 8ª série; 3) redução pela metade das taxas de reprovação do ensino médio; 4) implementação de programas de recuperação de aprendizagem nas séries finais de cada ciclo; 5) aumento de 10% nos índices de desempenho estaduais e nacionais; 6) atendimento de 100% da demanda de jovens e adultos pelo ensino médio; 7) implantação do ensino fundamental de 9 anos em colaboração com os municípios e municipalização da primeira etapa do ensino fundamental; 8) ampliação dos programas de formação continuada e apoio pedagógico ao professor, com uso da tecnologia da informação; 9) descentralização e/ou municipalização do programa de alimentação escolar; 10) melhoria da rede física por meio de obras e compra de equipamentos. (SEPLAG/SP, 2008).

A implantação do IDESP – Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo em 2007, do currículo oficial do estado por meio do programa “São Paulo faz escola” e do programa de bonificação dos profissionais de educação do estado com base no IDESP em 2008 mostram um direcionamento das políticas educacionais para resultados. O IDESP é um dos principais indicadores de qualidade da educação pública do estado e define metas a serem alcançadas por cada escola levando em consideração o desempenho no SARESP e o fluxo escolar de cada ciclo. Os objetivos do ano seguinte são sempre revistos de forma a estimular a melhoria contínua. A partir de 2007, o SARESP passou a usar uma

metodologia semelhante à das avaliações nacionais, visando favorecer a comparação dos resultados.

O IDESP é também o principal fator de composição do bônus pago ao servidor, que ainda associa os fatores assiduidade e nível socioeconômico da unidade escolar. A nova forma de bonificação foi estabelecida em 2008 por meio de lei complementar²³ e em 2010 o Programa de Valorização pelo Mérito, que utiliza uma prova, tempo de atuação contínuo na mesma atividade, projetos pedagógicos desenvolvidos pelo servidor para a melhoria da qualidade do ensino e qualificações obtidas para evolução na carreira, ampliou e reforçou a política salarial baseada em desempenho. (SEE/SP, 2016).

O currículo unificado, instituído em 2008, tinha como objetivo *“fornecer uma base comum de conhecimentos e competências que, utilizada por professores e gestores das mais de cinco mil escolas estaduais paulistas, permita que essas unidades funcionem, de fato, como uma rede articulada e pautada pelos mesmos objetivos”* e, juntamente com ele, foram criados documentos contendo orientações para os alunos e para o trabalho do professor em sala de aula (SEE/SP, 2008). Em 2009, Paulo Renato Souza assumiu a SEE/SP e implementou o programa Mais Qualidade nas escolas, com foco na seleção e capacitação docente para atuar nesse novo modelo. (PALMA FILHO, 2010).

Em 2011, já no governo de Geraldo Alckmin, foi estabelecido um pacto com a sociedade visando *“colocar São Paulo entre os 25 melhores sistemas de educação do mundo nas medições internacionais e tornar a carreira de professor uma das 10 mais desejadas do estado”*. Os cinco principais pilares desse pacto eram: 1) valorização do capital humano por meio de uma política salarial atrativa e contratação de novos professores; 2) melhoria dos programas de alfabetização e criação de programas baseados em tecnologia da informação; 3) criação de um novo modelo de escola integral, com professores atuando em dedicação exclusiva; 4) melhoria nos processo de gestão organizacional e financeira e ampliação dos investimentos em infraestrutura; 5) engajamento da sociedade com a criação do programa Escola da Família. (SEE/SP, 2016).

Desde que o IDEB foi criado em 2005, o estado de São Paulo sempre esteve em posição de destaque nos anos finais do ensino fundamental, alcançando uma

²³ Lei complementar 1078 de 17/12/2008. Para maiores informações acesse <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/91624/lei-complementar-1078-08>

das 3 primeiras colocações em todas as medições²⁴. A partir de 2011, passou a se destacar também pelos resultados do ensino médio, tendo alcançado duas vezes a 2ª colocação entre as redes estaduais e a 1ª em 2015 junto com Pernambuco (INEP, 2016). No entanto, como pode ser observado no gráfico 02, entre 2009 e 2011 não ocorreram melhorias nos resultados do ensino fundamental e entre 2011 e 2013 houve queda no resultado do ensino médio. Apesar disso, a evolução média nos resultados do IDEB da rede estadual nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio foi de 42%, 24% e 18%, respectivamente.

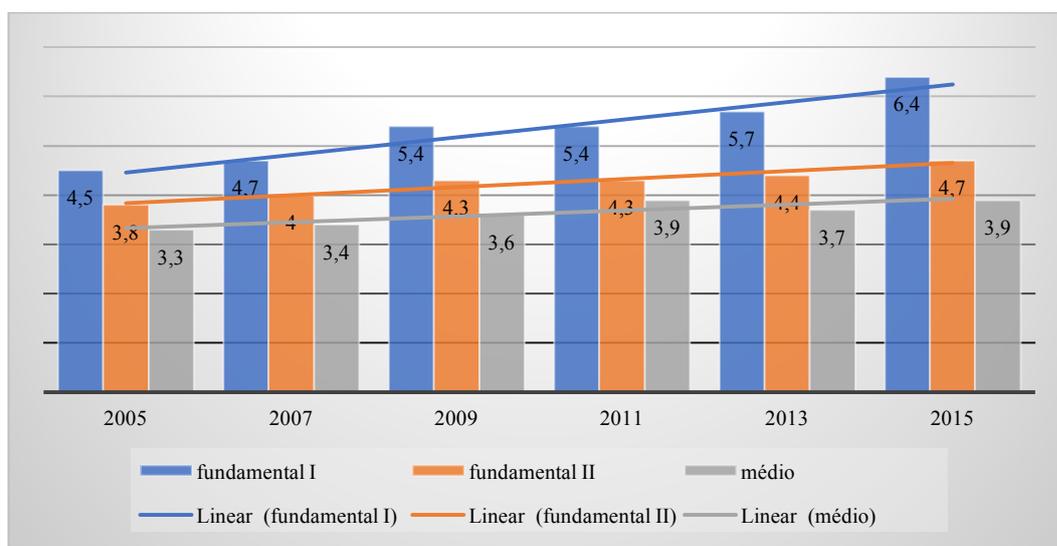


Gráfico 02: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de São Paulo

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

A piora nos resultados entre 2009 e 2013 também pode ser percebida na relação entre as notas no IDEB das escolas da rede privada e da rede estadual. Os resultados mostram uma queda na desigualdade educacional em todas as etapas entre 2005 e 2015, sobretudo nos primeiros anos do ensino fundamental, como mostra o gráfico 03, mas é preciso ressaltar que essa queda não foi constante e, no caso do ensino médio, foi mais influenciada pela piora na nota das escolas avaliadas da rede privada do que pela melhora nas notas das escolas da rede pública.

²⁴ Considerando os dados do INEP para o IDEB dos estados nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), São Paulo alcançou a 2ª colocação em 2005 e 2007, a 1ª em 2009, a 3ª em 2011 e 2013 e a 2ª novamente em 2015. Para maiores informações consulte <http://ideb.inep.gov.br>

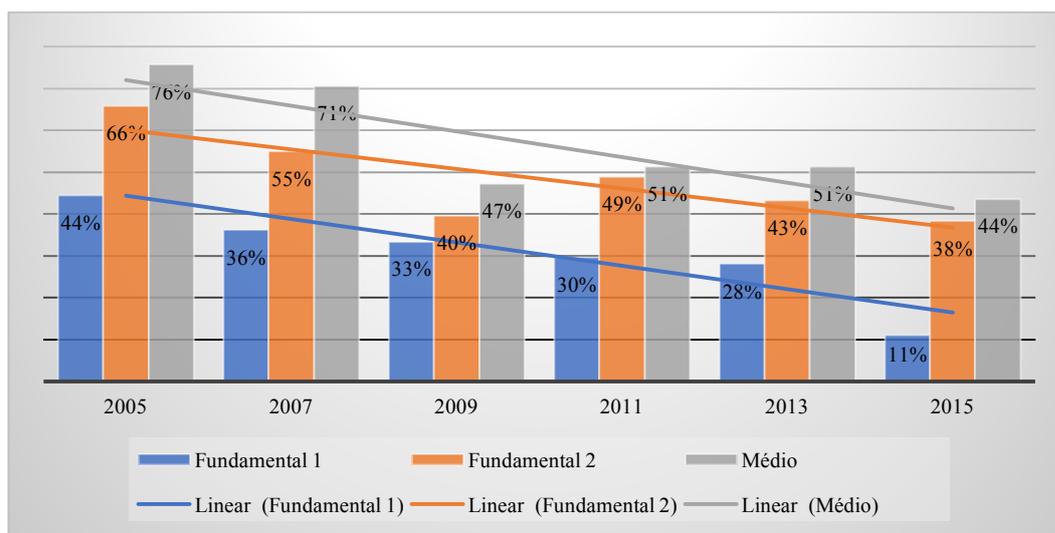


Gráfico 03: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de São Paulo no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Outros índices como distorção idade-série, abandono e reprovação apresentaram pequenas variações, mas com melhoria em 2015 em relação ao início das séries, principalmente no ensino médio, como pode ser observado nas figuras 5, 6 e 7. Atualmente, a rede estadual de São Paulo apresenta uma das menores taxas de distorção idade série do ensino fundamental (3ª colocação na etapa inicial do ensino fundamental e 2ª na etapa final). No ensino médio, além da queda nesse índice ter sido expressiva (40%), São Paulo apresenta a menor taxa de distorção idade série entre as redes estaduais brasileiras (15%) de acordo com os dados do IDEB/INEP analisados. As variações apresentadas pela rede nesse índice entre os anos de 2006 e 2015 podem ser visualizadas no gráfico 04.

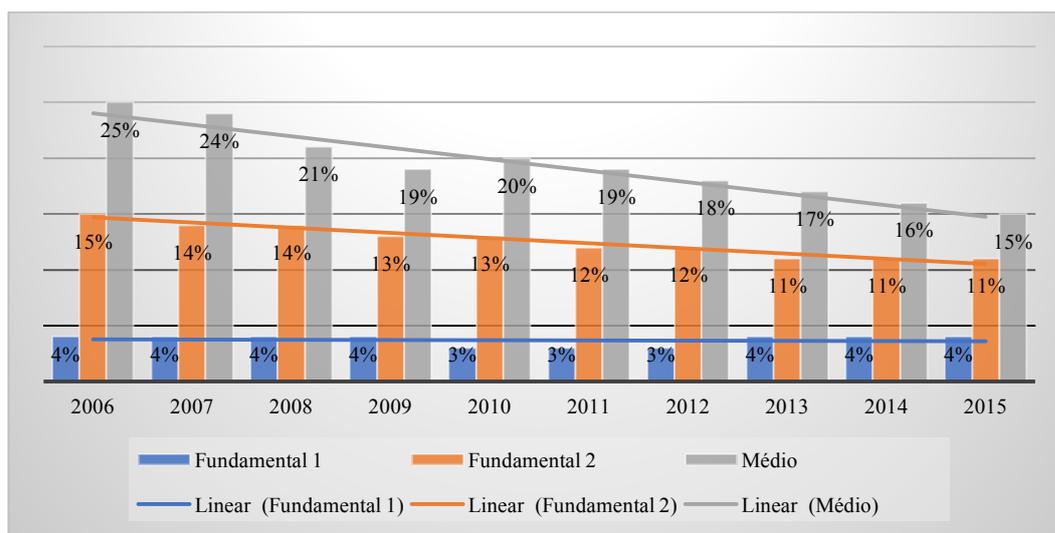


Gráfico 04: Variações na taxa de distorção idade/série da rede estadual de São Paulo (2006-2015)
Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

Em relação à taxa de abandono das escolas da rede estadual, nota-se uma queda significativa no ensino médio entre 2013 e 2015 como pode ser observado no gráfico 05, sendo que a rede estadual vinha apresentando uma leve elevação nessa taxa desde o início da série em 2010. Nas demais etapas, as diferenças alcançadas nesse período não são significativas, mas é importante salientar que a rede estadual de São Paulo apresenta ótimos resultados nesse índice em relação à maioria dos estados, estando entre os 5 melhores em todas as etapas do ensino²⁵.

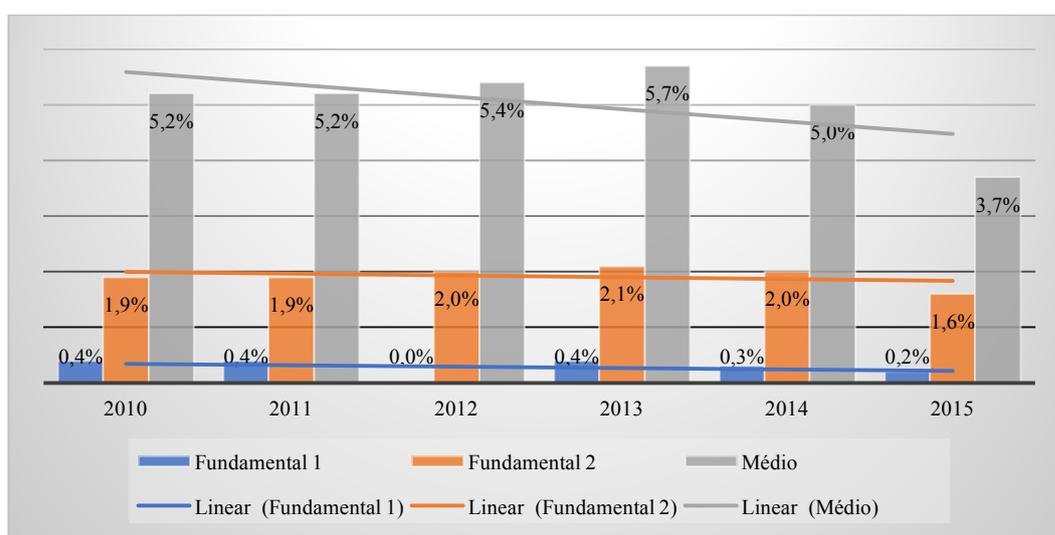


Gráfico 05: Variações na taxa de abandono da rede estadual de São Paulo (2010-2015)
Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

²⁵ Considerando os dados do portal QEDU, a rede estadual de São Paulo alcançou a 2ª colocação em relação à taxa de abandono na etapa inicial do ensino fundamental (junto com Santa Catarina), a 4ª colocação na etapa final e a 2ª colocação no ensino médio em 2015.

A redução da taxa de abandono escolar em todos os níveis do ensino básico, assim como a universalização da oferta e a conclusão do ensino fundamental e do ensino médio na idade certa são fundamentais para o aumento da equidade da educação. De acordo com o site Todos pela Educação, o estado também apresentou boas taxas nesses índices, alcançando 99,3% de atendimento a crianças de 6 a 14 anos e 87,2% entre 15 e 17 anos. No entanto, o crescimento da taxa de conclusão do ensino médio no período compreendido entre 2005 e 2014 foi de apenas 8,8 pontos percentuais (passou de 61,3% em 2005 para 70,1% em 2014), bem abaixo dos 15,4 pontos percentuais que o país avançou. (IBGE/PNAD, 2017). Em relação à taxa de reprovação, a rede estadual apresentou uma queda importante no ensino médio entre 2011 e 2015 como pode ser visualizado no gráfico 06.

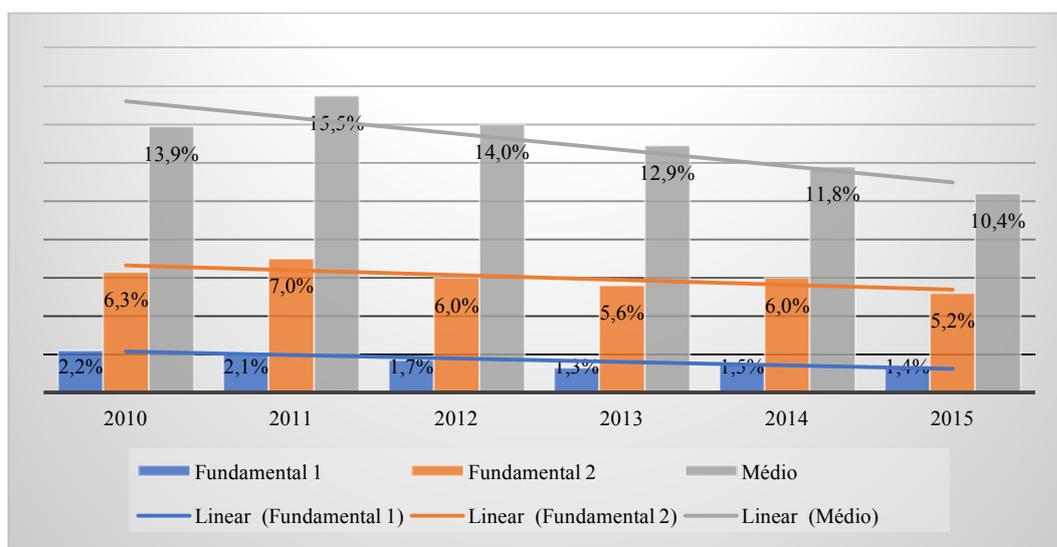


Gráfico 06: Variações na taxa de reprovação da rede estadual de São Paulo (2010-2015)

Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

É preciso atentar para o fato de que o estado de São Paulo já apresentava índices melhores do que a média dos estados quando avaliações com base em uma mesma métrica começaram a ser realizadas em todo o Brasil (em sua maioria), o que indica que as políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade com foco na eficiência do gasto público e na modernização da gestão, implementadas anteriormente a 2005, vinham apresentando bons resultados para a rede.

O que se percebe é que ao longo dos últimos 20 anos, as políticas educacionais do estado de São Paulo estiveram centradas em diretrizes típicas de modelos de gestão para resultados como padronização do conteúdo e dos processos pedagógicos, avaliação e monitoramento da qualidade da educação pública com base nesses padrões, valorização e capacitação dos profissionais da educação, contratualização e responsabilização por resultados com base em indicadores. Percebe-se, também, que a partir de 2007 as políticas de ensino e de gestão passaram a ser integradas, com a criação do IDESP, a ampliação dos programas de qualificação de gestores, a revisão do programa de bonificação e da política salarial e a instituição do currículo oficial de São Paulo para o ensino básico. O gigantismo da rede estadual de educação, com diferentes demandas para cada um dos contextos em que está inserida, torna complexa e desafiadora a sua gestão e a melhoria contínua dos resultados, mas as políticas estaduais de educação parecem estar na direção certa como sinaliza o desempenho da rede estadual nas avaliações e seus índices de fluxo e conclusão do ensino básico.

4.2. A gestão por resultados e a experiência de Pernambuco

Localizado na região nordeste do país, Pernambuco possui uma população de mais de 9 milhões de habitantes e é o 7º estado mais populoso do país (IBGE, 2015). Com 1043 escolas de educação básica, a rede estadual respondia, em 2015, por 86,7% do total de matrículas no ensino médio, 30,6% do ensino fundamental de 6º ao 9º ano e 1,6% do 1º ao 5º (QEDU, 2016). Importante destacar que o governo estadual, assumindo a competência atribuída aos estados de assegurar o atendimento à demanda pelo ensino médio, transferiu praticamente todas as matrículas de ensino médio das escolas municipais para a rede estadual por meio de uma ação cooperativa com os municípios (GERMANO, 2015).

Nos últimos anos, Pernambuco vem se destacando pela melhoria nos índices de desenvolvimento da educação básica, sobretudo no ensino médio, foco das políticas educacionais do estado, tendo alcançado a 1ª colocação nessa etapa do ensino no ranking das escolas estaduais em 2015 juntamente com São Paulo (INEP, 2016). O desempenho na educação do estado chama atenção não só pela nota no IDEB em 2015, mas pela melhoria expressiva do índice ao longo da série

2005-2015 (o estado saiu de 21^o colocado no IDEB da rede estadual no ensino médio em 2007 para 1^o em 2015). A melhoria da rede estadual de Pernambuco no IDEB no ensino médio entre 2005 e 2015 foi de 44%, bem acima da evolução média das redes estaduais de ensino do país no mesmo período, que foi de 16%. Na segunda etapa do ensino fundamental, na qual a rede ainda possui uma participação elevada, a melhoria entre 2005 e 2015 foi de 71%. A variação nos resultados pode ser observada no gráfico 07.

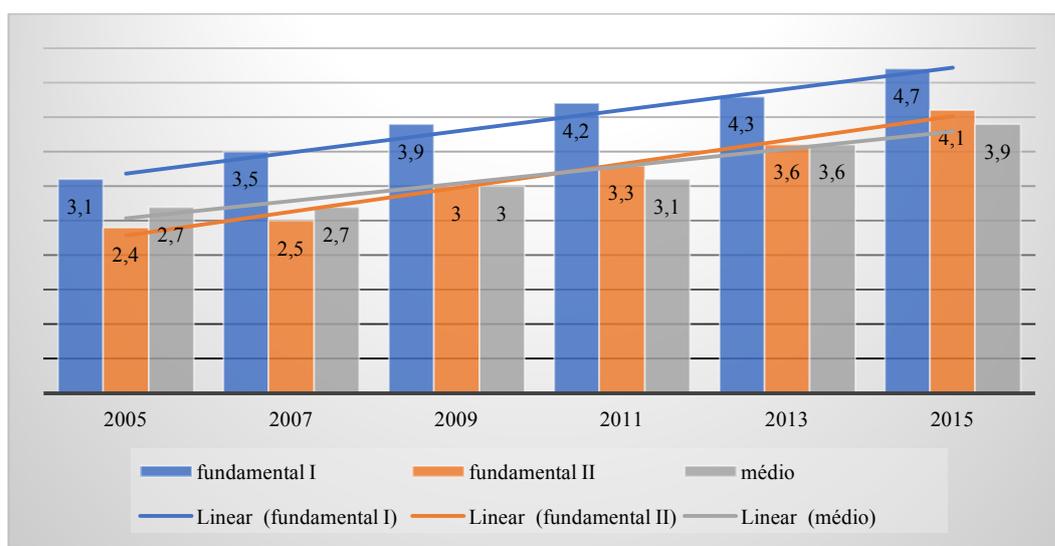


Gráfico 07: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de Pernambuco

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Em termos da garantia da equidade educacional, o estado também avançou. Entre 2005 e 2014 a taxa de atendimento das crianças de 15 a 17 anos saltou de 73,8% para 79,3% e a taxa de conclusão do ensino médio até 19 anos cresceu 29 pontos percentuais nesse mesmo período, saindo de 27,2% para 56,3%. Ainda que esteja longe da meta de universalização da educação básica, em 2014 Pernambuco alcançou o índice de 98% de atendimento a crianças de 6 a 14 anos, garantindo quase a totalidade da oferta do ensino fundamental (IBGE/PNAD, 2017). Outra melhoria importante foi em relação à distorção entre as notas dos alunos da rede estadual e privada. Como pode ser observado no gráfico 08, houve uma queda significativa nesse índice em todas as etapas do ensino.

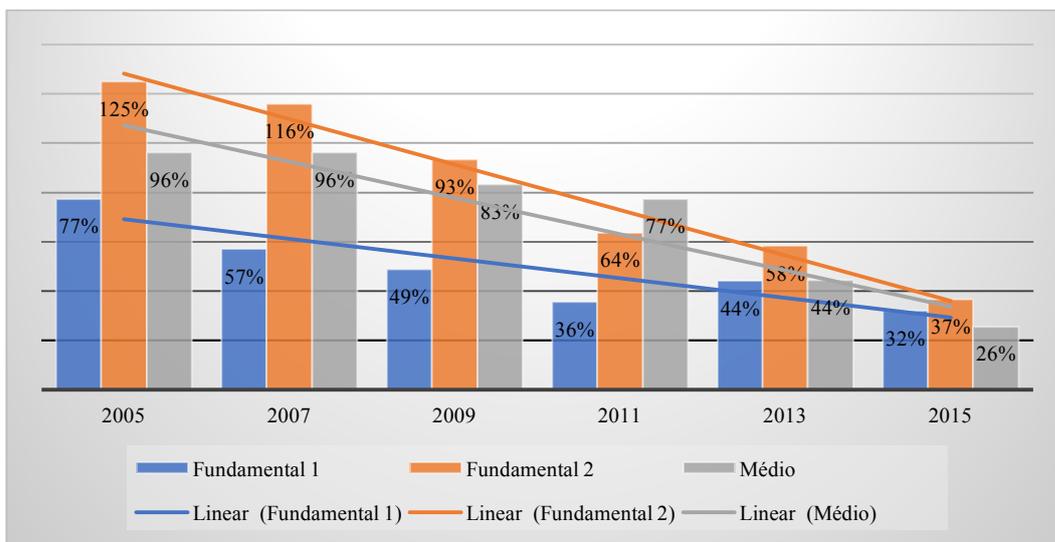


Gráfico 08: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de Pernambuco no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Outros indicadores voltados para a garantia da equidade educacional que apresentaram melhoras significativas foram a taxa de distorção idade/série, a taxa de abandono e a taxa de aprovação. Quanto à taxa de distorção idade/série, embora esta ainda seja elevada no estado (como pode ser observado no gráfico 09), a rede estadual apresentou queda de 42,1% para os anos finais do ensino fundamental e 54,1% para o ensino médio entre 2006 e 2015. No mesmo período, a taxa de aprovação cresceu 12,5% no ensino médio, saindo de 78,2% para 88%.

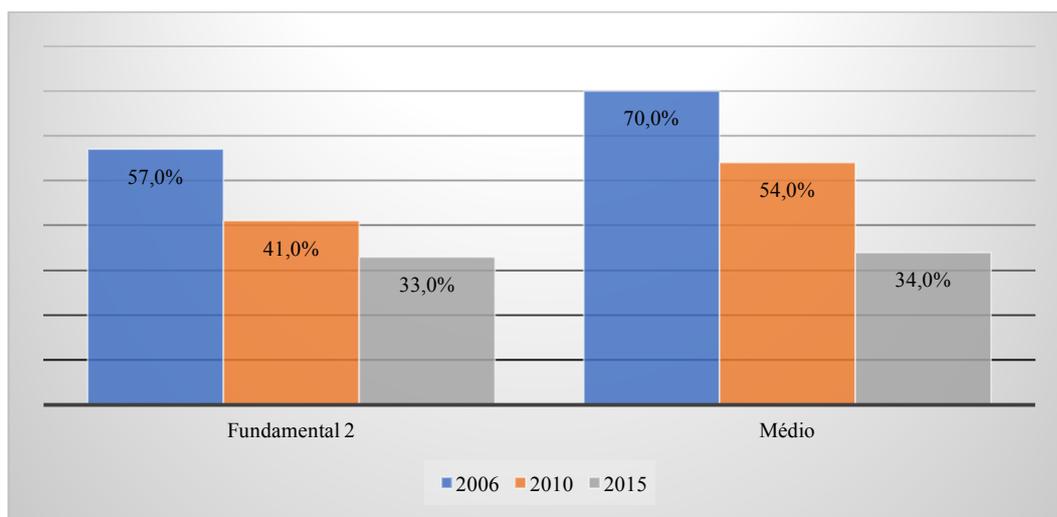


Gráfico 09: Variações na taxa de distorção idade/série da rede estadual de Pernambuco (2006-2015) – fase final do ensino fundamental e ensino médio

Fonte: elaborado com dados do QEDu (2016) referentes às taxas de distorção idade/série da rede estadual de Pernambuco

Em 2015, Pernambuco apresentou a menor taxa de abandono do país no ensino médio entre as redes estaduais (2,5% conforme pode ser observado no gráfico 10), o que representou uma queda de 90% no período compreendido entre 2007 e 2015. No mesmo período, a taxa de abandono da rede estadual caiu 92% nos anos finais do ensino fundamental, alcançando a 3ª colocação do país entre as redes estaduais nesse índice, com 1,5%.

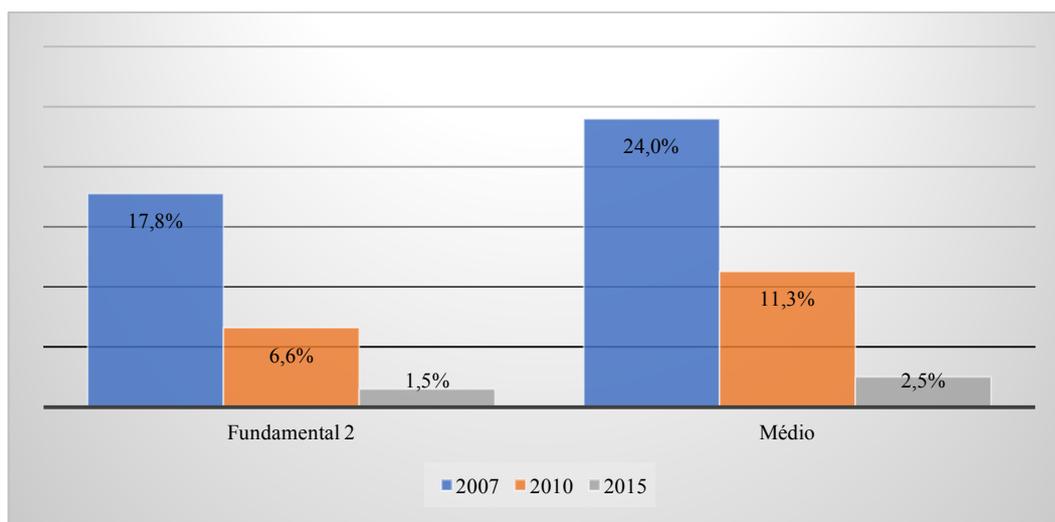


Gráfico 10: Variações nas taxas de abandono da rede estadual de Pernambuco (2007-2015) – fase final do ensino fundamental e ensino médio

Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016) e da PROPLAG/PE (2017) referentes às taxas de aprovação da rede estadual de Pernambuco

Segundo o atual secretário de educação de Pernambuco, Fred Amâncio (2016), as políticas educacionais do estado são formuladas com base em evidências, como estabelecem os modelos de gestão por resultados. A análise da situação educacional de Pernambuco é ponto de partida para o planejamento de ações, bem como para o acompanhamento e avaliação das estratégias delineadas. O modelo de gestão por resultados de Pernambuco passou a direcionar as políticas educacionais do estado a partir de 2007 quando foram desenvolvidos estudos nas áreas de educação, saúde e segurança pública visando conhecer melhor as condições de oferta desses serviços pelo estado e estabelecer metas a serem cumpridas ao longo do governo. (GERMANO, 2014).

Na educação, além do baixo desempenho no IDEB e do alto índice de abandono escolar em 2007, foram verificadas a ausência de estratégias com foco em resultados e a inexistência de protocolos para qualificar as atividades pedagógicas. (AMANCIO, 2016). Com o objetivo de melhorar os indicadores

educacionais e monitorar a qualidade da educação pública, ainda em 2007 foi criada a lei de Responsabilidade Educacional²⁶ (lei13.276/2007), tornando obrigatória a apresentação anual, pelo Secretário de Educação do Estado, de um relatório contendo uma série histórica dos indicadores educacionais.

Em termos de políticas de gestão escolar, a partir de 2008 foi adotado um currículo mínimo para toda a rede estadual, a aferição do desempenho educacional por meio do SAEPE (Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco) tornou-se anual e foram instituídos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE)²⁷ e o Bônus de Desempenho Educacional (BDE)²⁸. Para o pagamento do BDE, o governo estadual considera o desempenho dos estudantes em leitura e matemática no SAEPE, a taxa de aprovação, o cumprimento da meta pactuada no Termo de Compromisso de Gestão Escolar, o cumprimento pelo professor do conteúdo curricular e das aulas previstas para o ano letivo. Também em 2008 a Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (SEE/PE) iniciou uma política de reestruturação do ensino médio com a criação do Programa de Educação em Tempo Integral (PEI) – lei complementar 125/2008²⁹ – e implantação de escolas técnicas integradas ou subsequentes ao ensino médio.

Os diretores das escolas selecionadas foram capacitados para o uso da metodologia TEAR de gestão educacional – Tecnologia Empresarial Aplicada à Educação³⁰ – destinada ao planejamento e implementação de ações educacionais voltadas para o alcance das metas acordadas por meio de um planejamento

²⁶ Maiores informações sobre a Lei de Responsabilidade Educacional de Pernambuco podem ser encontradas em <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13273&complemento=0&ano=2007&tipo=&url=>

²⁷ O IDEPE é baseado nos resultados das avaliações do SAEPE e na taxa de aprovação dos alunos medida pelo Censo Escolar

²⁸ O BDE é um bônus destinado aos servidores em exercício nas escolas públicas estaduais e nas gerências regionais e é baseado nas metas descritas no Termo de Compromisso firmado com a SEE/PE e os resultados do IDEPE. A lei 13.486/2008 que instituiu o BDE pode ser encontrada em <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=1&numero=13486&complemento=0&ano=2008&tipo=&url=>

²⁹ Maiores informações sobre a lei que criou o Programa de Educação Integral de Pernambuco podem ser encontradas em <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=125&complemento=0&ano=2008&tipo=&url=>

³⁰ A metodologia TEAR é um instrumento de gestão e planejamento que tem como referencial a Tecnologia Empresarial Odebrecht – TEO e os quatro pilares da educação contidos no Relatório da UNESCO: Educação para século XXI. Mais informações podem ser encontradas em <http://www.teargestao.com.br>

estratégico alicerçado em cinco premissas: protagonismo juvenil, formação permanente (de docentes, gestores e pessoal de apoio), atitude empresarial (foco em resultados), corresponsabilidade (escola, comunidade e parceiros) e replicabilidade (sistematização de projetos bem sucedidos). (AUREA, 2016).

Antes disso, entre 2004 e 2007 o estado havia experimentado uma parceria com Organizações Sociais (OS) para a gestão de escolas selecionadas do ensino médio. O objetivo era que essas escolas, que funcionavam em período integral, servissem de laboratório de inovações administrativas e pedagógicas. As práticas mais eficazes foram replicadas em outras escolas da rede estadual que atualmente funcionam em tempo integral ou semi-integral, mas o estado não deu continuidade à parceria com as OS, apesar dos bons resultados observados, preferindo assumir a gestão da expansão dessa experiência por meio da criação do PEI. (DIAS; GUEDES, 2010).

Em 2009 foi implementado o Projeto Educar, financiado pelo Banco Mundial e duração prevista de 4 anos, com o objetivo de *“melhorar a qualidade, a eficiência e a equidade da educação pública de Pernambuco e proporcionar reformas gerenciais que conduzam a uma maior eficiência no uso dos recursos públicos no setor de educação”* (ROCHA; PIZZI, 2010, p.32-33). A partir dele, foram investidos recursos em estudos e aperfeiçoamento de ações voltadas para a melhoria da educação básica como monitoramento e disseminação dos resultados das avaliações de rendimento escolar, capacitação, avaliação do desempenho e incentivo aos docentes, mudanças na infraestrutura das escolas, padronização curricular e produção de orientações pedagógicas, fortalecimento da capacidade da gestão escolar através de capacitação de gestores, assistência técnica, estudos sobre eficiência e aplicação de metodologia de gestão por resultados.

Os primeiros resultados desse projeto culminaram na implementação do Pacto pela Educação (PPE) em 2011 voltado para a melhoria da qualidade para todos e com equidade através da sistematização e monitoramento dos indicadores de processo e resultado das escolas estaduais (SEPLAG/PE, 2017). Conforme destaca Amâncio (2016, p.6), o PPE é uma *“iniciativa que adapta ferramentas de gestão por resultados para o contexto da rede estadual de educação e adota conceitos e práticas gerenciais consolidadas”* e está centrado em diretrizes como valorização e capacitação dos profissionais da educação, consolidação da política de responsabilização, monitoramento e aperfeiçoamento dos padrões básicos de

funcionamento da escola e da qualidade dos processos pedagógicos, universalização e aperfeiçoamento da educação integral e profissional (SEE/PE, 2016). Segundo a SEPLAG/PE (2016), os indicadores monitorados pelo PPE são:

- Indicadores finalísticos: IDEB, IDEPE, Taxa de aprovação, taxa de abandono, taxa de distorção idade-série.
- Indicadores de resultado: nota interna, média interna.
- Indicadores de processo: participação nas avaliações externas, estudantes abaixo da média, participação nas notas internas, frequência de professores, frequência de estudantes, professores nas formações, aulas dadas x aulas previstas, cumprimento dos conteúdos, familiares em reuniões.

A figura 4 foi apresentada por Amâncio no Seminário Internacional “Caminhos para a qualidade da educação pública” promovido pelo Instituto Unibanco e Folha de São Paulo em 2016 e sintetiza os indicadores utilizados pela SEE/PE da forma como são visualizados pelos diretores de escola e gestores das secretarias.

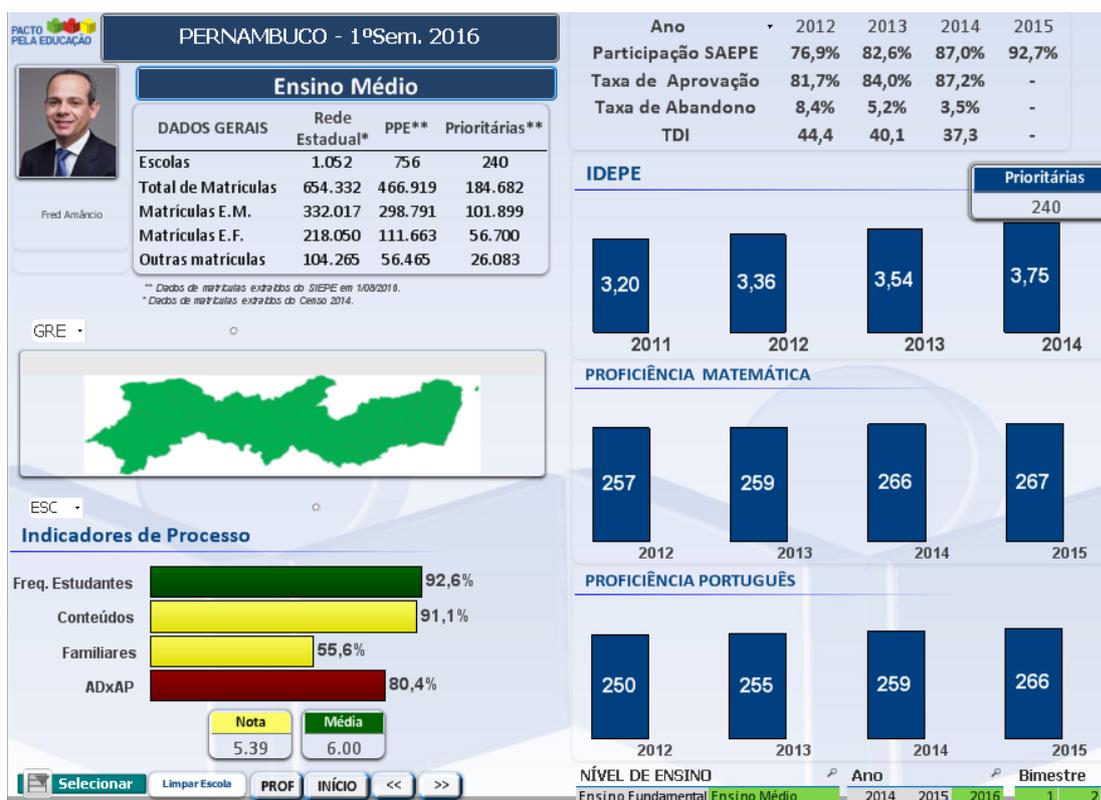




Figura 4: Exemplo da página de resultado dos indicadores educacionais das escolas da rede estadual de Pernambuco

Fonte: AMANCIO, F. (2016, p.5-6)

Os resultados da pesquisa realizada por Germano (2015) em relação aos impactos dessa política de gestão por resultados na melhoria da qualidade da educação da rede estadual de Pernambuco mostraram que o monitoramento pelo PPE impactou positivamente nas notas médias do SAEPE e do IDEPE. Quanto à melhoria nas taxas de aprovação e abandono, o que gerou impacto significativo foi a política do PEI, ou seja, as escolas que adotaram o programa de educação integral conseguiram alcançar melhores índices de aprovação e menores taxas de abandono do que as tradicionais, o que refletiu em todo o sistema estadual. Em 2015, eram 325 escolas participantes do programa, quase um terço do total das escolas estaduais³¹. (AMANCIO, 2016).

Apesar dos bons resultados, o atual secretário entende que há um grande desafio pela frente. Segundo Amâncio (2016), uma projeção realizada pela SEE/PE com base nos indicativos atuais de saturação indica que os objetivos de

³¹ Em 2014, 35% das escolas da educação básica da rede pública de Pernambuco era de ensino integral, o maior percentual do país de acordo com o observatório do PNE (2016). Esse percentual era de 19,3% e foi ampliado principalmente pela rede estadual com a política do PEI.

longo prazo não serão alcançados somente com a manutenção das políticas voltadas para a melhoria do ensino médio. Será preciso investir também no ensino fundamental, dando suporte técnico, pedagógico e de gestão aos municípios, o que começou a ser feito em 2016 por meio do Pacto pela Educação Municipal (SEPLAG/PE, 2017). É preciso também atentar para o fato de que, embora alguns índices educacionais tenham evoluído nos últimos anos, o estado ainda apresentava uma baixa escolaridade média de pessoas acima de 25 anos em 2014 (6,9 anos) e uma taxa elevada de analfabetismo (14,8%) no mesmo ano. (IBGE/PNAD, 2017).

O que se observou é que a gestão com foco em resultados se manteve ao longo de todos os governos desde 1999. A criação do modelo de gestão integrado em 2007 e a legislação que se seguiu garantiu a continuidade das políticas de gestão por resultados na educação, independente da troca do governo ou do secretariado. A tabela 10 apresenta os governadores, seus partidos políticos e secretários de educação de Pernambuco que atuaram entre 1999 e 2016. Apesar de dois governadores terem sido reeleitos, diferentes partidos, chefes do executivo e secretários de educação estiveram no poder ao longo dos 17 anos, mas as políticas educacionais se mantiveram estáveis.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
1999-2003	Jarbas Vasconcelos	Éfrem de Aguiar Maranhão Raul Henry Francisco de Assis	PMDB
2004-2006	Jarbas Vasconcelos	Mozart Neves Ramos	PMDB
2006	José Mendonça Bezerra Filho	Mozart Neves Ramos	DEM
2007-2010	Eduardo Campos	Danilo Jorge de Barros Cabral Nilton Mota	PSB
2011-2014	Eduardo Campos	Anderson Gomes Ricardo Dantas	PSB
2014	João Soares Lyra Neto	Ricardo Dantas	PSDB
2015-atual	Paulo Henrique Câmara	Frederico da Costa Amâncio	PSB

Tabela 10: Governadores e secretários de educação de Pernambuco desde 1999
Fonte: elaborado com dados dos documentos oficiais do Estado de Pernambuco

As principais políticas de governo implementadas entre 2007 e 2011 foram transformadas em políticas de estado com a criação de leis para garantir a sua continuidade, o que favoreceu a manutenção e aperfeiçoamento do modelo de gestão por resultados nos governos seguintes e contribuiu para a melhoria do desempenho educacional do estado em longo prazo. O Plano Estadual de Educação instituído em 2015³², que estabelece as metas a serem cumpridas até 2025, reforçou a importância da manutenção das atuais políticas de gestão educacional para o alcance dos objetivos de melhoria da qualidade da educação do estado em médio e longo prazos, universalização da educação básica e ampliação dos programas de educação em tempo integral e técnica em nível médio.

4.3. O estado de Goiás e o modelo de gestão por resultados

Com área de 340.111 km² e uma população de cerca de 6,7 milhões de habitantes, o estado de Goiás ocupa a 7ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil, com média de 0,735. Segundo o Censo Educacional, em 2015 foram realizadas 1.410.002 matrículas na educação básica em Goiás e a rede estadual de educação foi responsável por cerca de 34,6% dessas matrículas. Naquele ano, a rede contava com 1.038 unidades escolares.

Os dados do censo da educação de Goiás de 2015 mostram que a quase totalidade dos alunos matriculados no ensino público de nível médio estão nas escolas estaduais, enquanto 93% dos matriculados na primeira etapa do ensino fundamental estão em escolas municipais. Na etapa final do ensino fundamental, a rede estadual de ensino ainda tem uma grande participação (2/3 das matrículas na rede pública), mas vem procurando reduzir essa participação ao longo dos anos (QEDU, 2016), o que demonstra que o estado tem assumido a responsabilidade pelo ensino médio e delegado para as redes municipais a responsabilidade pela etapa inicial do ensino fundamental, mas ainda precisa passar por um processo de municipalização da etapa final para que possa concentrar suas políticas educacionais na garantia da oferta, na qualidade e na equidade da educação básica de nível médio.

³² O Plano Estadual de Educação de Pernambuco 2015-2025 foi instituído pela lei 15.533/2015 e pode ser acessado na página da SEE/PE

Com níveis decrescentes de reprovação e abandono escolar e melhoria nas condições de oferta e no desempenho educacional (QEDU, 2016), Goiás chama atenção pela estabilidade e continuidade tanto nas políticas públicas educacionais quanto na forma de gerir a educação, o que parece ser reflexo do modelo de gestão pública do estado, implementado e mantido desde 1999. Como pode ser observado na tabela 11, o atual governador de Goiás, Marconi Perillo (PSDB), que em seu primeiro mandato buscou reduzir o déficit fiscal e modernizar a gestão pública com a implementação de um modelo de gestão por resultados, encontra-se no seu 4º mandato, interrompido apenas por um mandato de Alcides Rodrigues (PP), vice-governador do estado entre 2003-2005, o que pode ter favorecido a continuidade e a estabilidade nas políticas públicas. A atual secretária da educação do estado, Raquel Teixeira, está em seu 3º mandato no cargo.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
1999-2002	Marconi Perillo	Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira	PSDB
2003-2005	Marconi Perillo	Eliana Maria França Carneiro	PSDB
2006	Alcides Rodrigues	Milca Severino Pereira	PP
2007-2010	Alcides Rodrigues	Milca Severino Pereira	PP
2011-2014	Marconi Perillo	Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira	PSDB
2015-atual	Marconi Perillo	Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira	PSDB

Tabela 11: Governadores e secretários de educação de Goiás desde 1999
 Fonte: elaborado com dados dos documentos oficiais do Estado de Goiás

Apesar de uma série de mudanças baseadas em princípios de gestão por resultados e nos modelos de gestão estratégica de organizações privadas ter sido implementadas no estado a partir de 1999, poucas mudanças efetivas foram implementadas na educação no período de 1999-2003, embora tenham ocorridos muitos debates sobre o tema. A partir da instituição do PNE/2001, a secretaria de educação do estado de Goiás (SEDUCE/GO) iniciou um processo de reflexão e discussão coletiva para a construção do seu plano estadual, que foi apresentado à Assembleia Legislativa em 2003, mas não houve continuidade do processo. No período compreendido entre 2004 e 2007 a educação passou a se configurar como eixo central das políticas públicas e prioridade estratégica para o projeto de crescimento e desenvolvimento social, econômico, político e cultural do estado e em 2006 foram retomadas as discussões para a elaboração do Plano Estadual de

Educação (PEE), sancionado em 09/10/2008 (lei complementar n.62/2008) para o período 2008-2017. (SEDUCE/GO, 2008, p.3)

O Plano Estadual de Educação 2008/2017, em consonância com o PNE/2001, tinha como principais objetivos a erradicação do analfabetismo; o aumento do nível de escolaridade da população; a universalização da educação básica; a implantação gradativa da jornada de tempo integral; a garantia do fornecimento de merenda escolar para o ensino médio; o fornecimento do livro didático para a educação básica; a garantia de padrões mínimos de infraestrutura e qualidade para todos; a valorização e qualificação dos profissionais da educação, inclusive com implantação de planos de carreira próprios em todos os municípios; a efetiva gestão democrática em todos os níveis e modalidades educacionais e a manutenção, em parceria com a União e Municípios, dos programas sociais de renda mínima. (SEDUCE/GO, 2008).

Interessante observar que o PEE 2008/2017 foi elaborado conjuntamente com os municípios, incluindo-os nos objetivos e planos de ação, o que, segundo Milca Severino Pereira, secretária de educação à época, *“fortalece o regime de colaboração entre o Estado e seus municípios, tanto no financiamento, quanto na gestão da educação”* (SEDUCE/GO, 2008, p.3). Considerando a responsabilidade constitucional dos estados pelo financiamento e desenvolvimento do ensino médio, esse passou a ser foco de políticas específicas voltadas para a educação jovem, capacitação de profissionais, ampliação da rede e destinação de pelo menos 10% dos recursos da educação do estado de Goiás. Dados do próprio documento indicam que a transferência de responsabilidade entre os entes federativos já vinha ocorrendo – entre 2000 e 2006 as matrículas no ensino médio estadual aumentaram 10,3% e no ensino fundamental reduziram 8,1%. (SEDUCE/GO, 2008).

Também em 2008, foi apresentado o PPA 2008-2011, que tinha como principais focos o estímulo ao crescimento econômico do estado por meio do investimento em infraestrutura (transporte, saneamento, abastecimento de água e habitação) e o estímulo à exportação, ambos com objetivo de melhorar os índices de emprego e renda. Dentre os programas estabelecidos para a educação, já com base no PEE/2008, merecem destaque o programa *“nova escola: uma ponte para a cidadania”*, com ações voltadas para a correção do fluxo escolar, a municipalização da educação infantil e 1ª fase do ensino fundamental, a escola de

tempo integral, a gestão democrática escolar e o desenvolvimento de ações pedagógicas específicas para cada etapa do ensino; o programa “*gestão, infraestrutura e tecnologias*” com desenvolvimento de um sistema próprio integrado de avaliação educacional (implementado somente em 2011) e o programa “*valorização e desenvolvimento dos profissionais da educação*”, com ações de formação inicial e continuada de docentes e técnicos administrativos e implementação do sistema de avaliação dos profissionais da educação. (SEGPLAN/GO, 2008).

Na esteira dos investimentos em melhoria da qualidade educacional, em 2011 foi criado o SAEGO – Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás – objetivando fomentar mudanças positivas nos processos de ensino-aprendizagem. Entre 2011 e 2014 foram aplicadas avaliações censitárias de leitura nos alunos do 2º ano do ensino fundamental e de língua portuguesa e matemática nos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio.

Em 2012, como parte do Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento do Estado (decreto 7.693, de 14 de agosto de 2012), a SEDUCE/GO reestruturou a sua rede de ensino e instituiu o Programa Pacto Pela Qualidade da Educação em parceria com outros estados e o Governo Federal. Tendo como visão “*tornar-se referência em educação*”, o estado de Goiás estabeleceu vinte e cinco metas, dentro de cinco pilares. Ao analisar o programa, o que se percebe é uma definição clara e objetiva de ações direcionadas ao alcance de cada uma das metas para a educação, como propõe os modelos de GPR, o pode ser visto no resumo apresentado no quadro 04.

1. Valorização e fortalecimento dos profissionais de educação

- melhoria salarial e remuneração meritocrática
- definição clara de caminhos para a evolução na carreira
- contratação de profissionais especializados para as secretarias
- criação de programas práticos de formação docente, direcionados para as lacunas da rede em cada localidade
- definição de escolas de referência para treinamento de professores em estágio probatório
- mapeamento das competências necessárias para os cargos de gestão da rede
- certificação de candidatos e estabelecimento de parcerias para a formação

prática em gestão educacional
2. Adoção de práticas de alto impacto no aprendizado dos estudantes
<ul style="list-style-type: none"> • construção de um currículo de referência e disponibilização de materiais de apoio (bancos de aula e exercícios) para os professores • criação de equipe de tutores para apoio pedagógico e acompanhamento prático de coordenadores e professores • investimento em educação em tempo integral • revisão do modelo de ensino médio • fortalecimento da EJA (educação de jovens e adultos) por meio de programas de formação profissionalizante • estabelecimento de uma rede de colaboração por meio da criação de um portal para a troca de experiência entre os profissionais • investimento em tecnologia educacional como ferramenta pedagógica
3. redução da desigualdade educacional
<ul style="list-style-type: none"> • identificação e suporte às escolas vulneráveis • correção da distorção idade/série por meio do programa de aceleração de aprendizagem • redução da evasão e da reprovação por meio do monitoramento das faltas diárias e acompanhamento de alunos e responsáveis • apoio às diversidades
4. estruturação de um sistema de reconhecimento e remuneração por mérito
<ul style="list-style-type: none"> • continuidade e reforço dos programas de avaliação educacional e bonificação de servidores por meio do índice de desempenho educacional do estado (IDEGO) instituído em 2011 como complemento às informações nacionais • premiação de unidades escolares de excelente desempenho • criação de programas de incentivo aos melhores alunos e educadores do ano
5. realização de uma profunda reforma na gestão e infraestrutura da rede estadual
<ul style="list-style-type: none"> • criação dos programas de excelência em infraestrutura e escola modelo • integração educacional com os municípios por meio de diagnóstico educacional de cada município, suporte pedagógico e de gestão, criação do ICMS educacional para repasse de recursos e premiação de casos de sucesso • melhoria dos processos de gestão e otimização dos gastos da secretaria

Quadro 04: Ações definidas para cada uma das metas do Pacto pela Educação do estado de Goiás
 Fonte: SEDUCE/GO – Pacto pela Educação, p.39

Nesse mesmo ano, o estado estabeleceu uma parceria com o Governo Federal e o Instituto Unibanco para a implementação do Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) / Projeto Jovem do Futuro (PJF). O objetivo do programa, inicialmente implementado em 180 escolas estaduais e estendido para toda a rede nos anos seguintes era melhorar a gestão e o funcionamento da dinâmica escolar por meio da capacitação de gestores e integrantes da própria comunidade escolar em uma tecnologia educacional testada pelo Instituto Unibanco voltada para a concepção, implementação, monitoramento e avaliação de um plano de ação de três anos. Ao final do período as escolas deveriam ter os índices de evasão/abandono reduzidos em 40%, as médias de desempenho nas avaliações de língua portuguesa e matemática do SAEB aumentadas em 25 pontos e o percentual de alunos no padrão de desempenho baixo nas disciplinas avaliadas reduzido em 50%. (SEDUCE/GO, 2016).

O uso da GpR pode ser percebido tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas educacionais de Goiás:

- Definição de metas claras e objetivas com base em dados de desempenho educacional e na visão estabelecida para a educação do estado;
- Elaboração de planos e priorização de ações com base nas metas definidas;
- Definição de indicadores que possibilitem monitorar o desempenho dos alunos e escolas estaduais e promover ajustes;
- Transparência nas ações com publicação das metas, ações e resultados;
- Coordenação com base em resultados e não em processos (avaliação educacional e bonificação por desempenho);
- Busca por eficiência por meio da definição de padrões (currículo de referência), troca de experiências de sucesso e parcerias com o setor privado.

Desde que o novo modelo de gestão começou a ser implementado no estado, o governo de Goiás vem estabelecendo parcerias, tanto com os municípios e governo federal, quanto com a iniciativa privada visando aumentar a eficiência do sistema educacional. Foram parcerias relacionadas a pesquisa, suporte a ações pedagógicas, treinamento de professores e gestores, desenvolvimento de sistemas de controle, avaliação de desempenho e, mais recentemente, gestão administrativa.

Em 2015 foi lançado o programa Goiás 360°, um portal contendo informações específicas sobre as escolas em tempo real – indicadores funcionais, sociais, de proficiência e fluxo com mapas de calor, geolocalização – com o objetivo de “*agilizar e dar transparência às tomadas de decisão, democratizar o acesso à informação, facilitar a rotina de gestores, professores, estudantes e comunidade e, promover a participação da população nas questões relacionadas à educação, cultura e esporte*”. (SEDUCE/GO, 2016). Como ferramenta de gestão, favorece a tomada de decisões e o controle sobre as ações, pois fornece um quadro mais amplo, com o agrupamento das diversas informações coletadas pela secretaria. O acesso é definido hierarquicamente, ou seja, os diretores têm acesso às informações da sua escola, enquanto os gestores das regionais têm acesso às de todas as escolas sob sua responsabilidade.

Desde 2015 o estado também vem estudando os possíveis efeitos do repasse à iniciativa privada, por meio de Organizações Sociais (OS), da administração das suas unidades escolares. Essa iniciativa, implementada com sucesso na rede hospitalar do estado, começou a ser testada na rede estadual de educação em 2016 com o desenvolvimento de um projeto piloto em 200 escolas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental e 1º ao 3º ano do ensino médio selecionadas pela SEDUCE/GO. A adoção do modelo de gestão escolar por meio de organizações sociais sustenta-se no pressuposto de que haveria mais flexibilidade administrativa, autonomia, compromisso com os resultados e controle social, o que levaria à melhoria da qualidade da educação. (SEDUCE/GO, 2016).

Apesar de fazer referência a alguns pressupostos dos modelos de *charter school* implementado nos EUA, Chile, Nova Zelândia, Inglaterra, Suécia e Portugal, o piloto que começou a ser testado em Goiás se assemelha mais ao que foi experimentado em Pernambuco entre 2004 e 2007 e traz em sua essência as diretrizes do modelo de GpR implementado pelo estado, com objetivos e metas previamente estabelecidos, contratualização de resultados, critérios mais rigorosos de seleção de professores e gestores, sistema de avaliação de resultados, remuneração por desempenho e, sobretudo, gestão profissional.

Ainda é cedo para avaliar os efeitos da gestão escolar por meio de OS em Goiás e do programa Goiás 360°, mas é possível afirmar que o conjunto de políticas públicas implementados pelo estado na última década, ancoradas em um modelo de gestão pública por resultados, contribuíram para a melhoria do

aprendizado e a redução das desigualdades educativas. A rede estadual de Goiás alcançou a 4ª colocação nacional nos anos iniciais do ensino fundamental no IDEB 2015, a 1ª colocação nos anos finais e a 3ª colocação no ensino médio (INEP, 2016), embora no ensino médio os resultados tenham permanecido estáveis entre 2013 e 2015. Em termos de melhoria no desempenho educacional, obteve índices de evolução acima da média nacional em cada etapa de ensino, alcançando 56% de crescimento ao longo da série do IDEB (2005-2015) nos anos iniciais do ensino fundamental, 42% nos anos finais e 31% no ensino médio (todos acima dos índices de evolução nacional). O pior desempenho foi o da etapa final do ensino fundamental, que chegou a apresentar uma queda entre 2009 e 2011. O gráfico 11 apresenta a variação nas notas alcançadas pelos estudantes da rede estadual de Goiás em cada etapa do ensino básico entre 2005 e 2015, com as linhas de tendência.

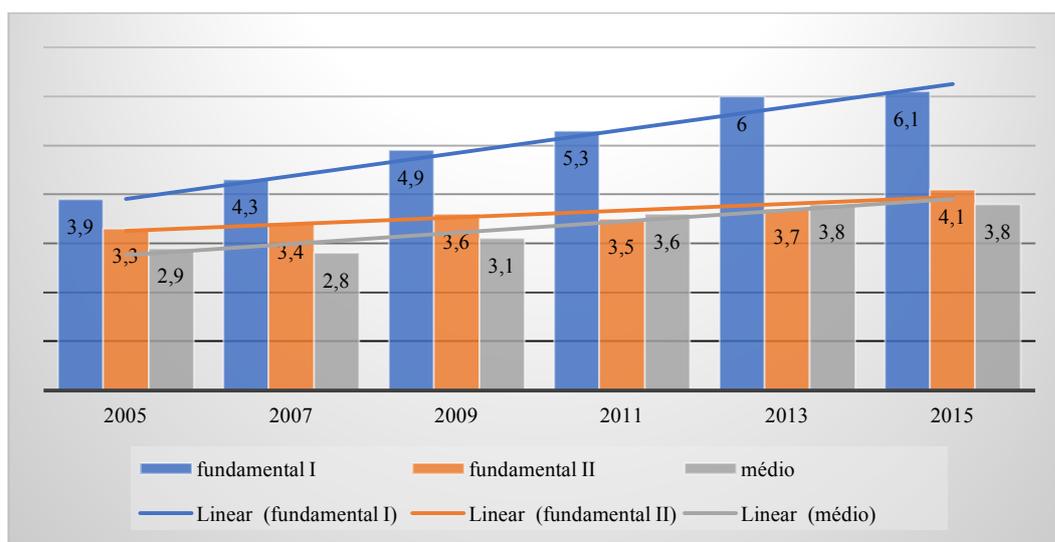


Gráfico 11: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de Goiás

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Importante observar que, embora o estado tenha alcançado um bom desempenho no IDEB, os resultados foram melhores em termos de fluxo do que de aprendizado. O estado alcançou a nota de 4,35 em aprendizado, saindo da 16ª colocação entre as redes estaduais para a 8ª no ensino médio. Em relação ao fluxo, a rede estadual de Goiás ficou em 3ª lugar entre as redes estaduais no ensino médio, atrás apenas de São Paulo e Pernambuco. Além disso, esse indicador vem melhorando e, no ensino médio, passou de 0,73 em 2007 para 0,88 em 2015.

(IDEB/INEP, 2016). Como pode ser visualizado no gráfico 12, a taxa de aprovação, que compõe esse índice, cresceu em todas as etapas do ensino entre 2010 e 2015, com resultados importantes no ensino médio, etapa na qual em geral essa taxa é mais baixa. No entanto, nota-se que houve uma piora nos resultados entre 2013 e 2014. Interessante observar que, em relação à taxa de aprovação, no ano de 2013 a evolução foi maior nas escolas que implementaram o PJJ, o que pode estar associado a um efeito positivo do programa (INSTITUTO UNIBANCO, 2015).

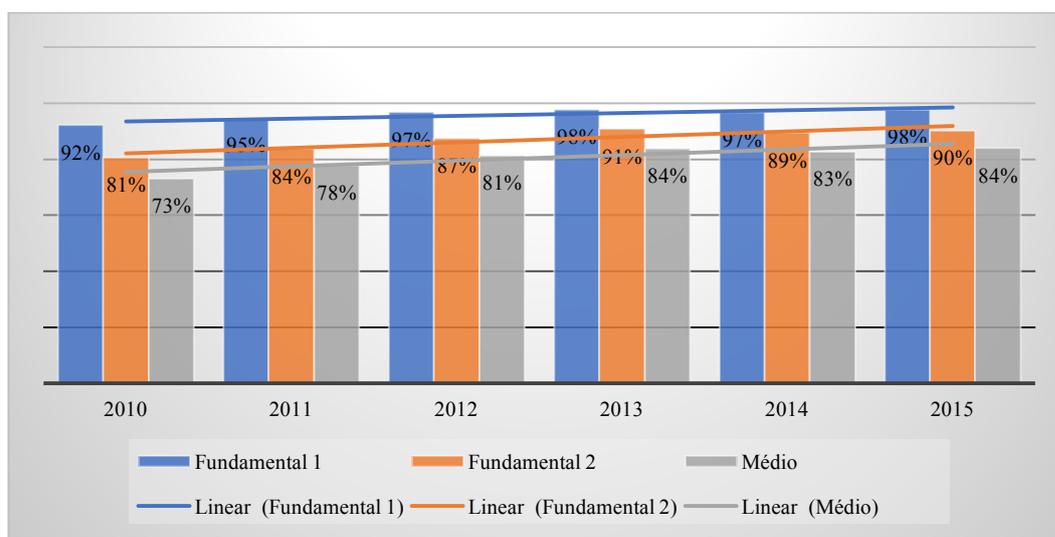


Gráfico 12: Variações nas taxas de aprovação (2010-2015) em cada etapa de ensino da rede estadual de Goiás

Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016) referentes às taxas de aprovação em cada etapa do ensino da rede estadual de Goiás

Além da melhoria nos índices de aprovação, outros resultados levantados apontam para a redução da desigualdade educacional no estado. Entre 2006 e 2015, a queda na taxa de distorção da rede estadual foi significativa (57% na etapa inicial do ensino fundamental, 33% na etapa final e 41% no ensino médio) como pode ser observado no gráfico 13. Em 2014, a taxa de atendimento de crianças de 6 a 14 e de 15 a 17 chegou a 98,7% e 80,7%, respectivamente, bons índices considerando-se a média nacional das redes estaduais de ensino. Apesar de não ter alcançado a meta, a taxa de conclusão do ensino médio passou de 40,6% para 53,8% no período entre 2005 e 2014, refletindo em uma melhoria na escolaridade média da população goiana, que saiu de 6,3 para 7,6 no mesmo período. (IBGE/PNAD, 2017).

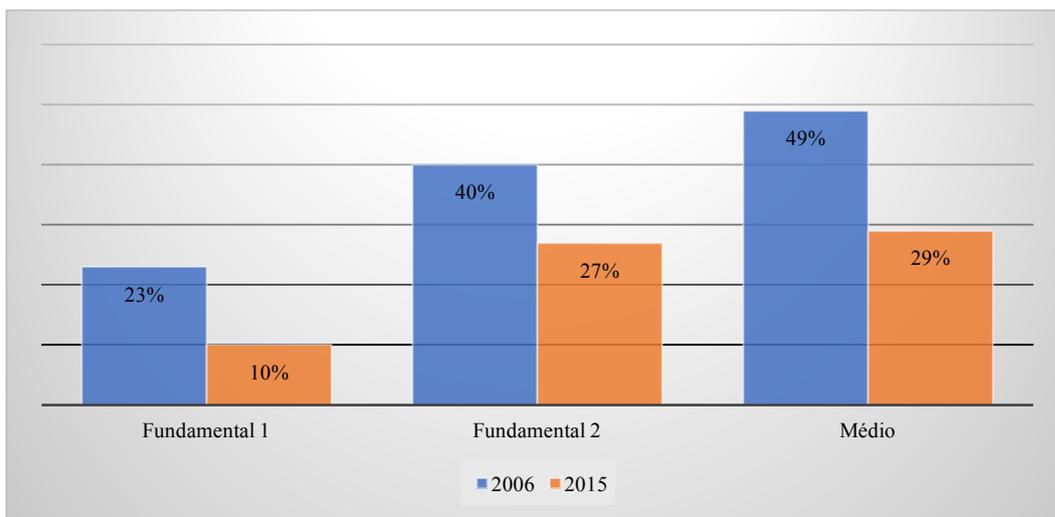


Gráfico 13: Variações nas taxas de distorção idade/série (2006-2015) no ensino básico – rede estadual de Goiás

Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016) referentes às taxas de distorção idade/série em cada etapa do ensino da rede estadual de Goiás

Em relação à taxa de abandono nas escolas da rede estadual, nota-se uma queda significativa em todas as etapas da educação básica entre 2010 e 2015 (69,2% na etapa inicial do ensino fundamental, 67,1% na etapa final e 48,9% no ensino médio) como pode ser visualizado no gráfico 14. Uma dificuldade em melhorar essa taxa pode estar relacionada ao elevado número de matrículas dos estudantes de nível médio (32,7%) no horário noturno, como ressalta o Instituto Unibanco (2015) no seu relatório sobre os indicadores estaduais. *“Uma grande incidência de ensino noturno caracteriza-se como uma preocupação na literatura educacional devido a maiores taxas de evasão, menores índices de proficiência, entre outras questões. É um dos pontos de atenção que o estado de Goiás deve ter”* (INSTITUTO UNIBANCO, 2015, p.31).

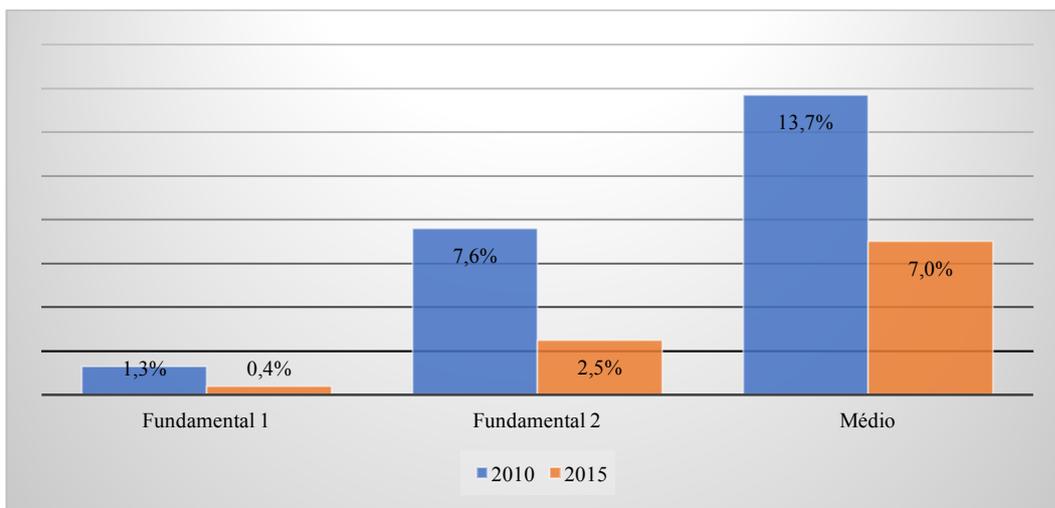


Gráfico 14: Variações nas taxas de abandono (2010-2015) em cada etapa de ensino da rede estadual de Goiás

Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016) referentes às taxas de abandono em cada etapa do ensino da rede estadual de Goiás

A queda da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada no IDEB do ensino médio no período compreendido entre 2007 e 2015, que pode ser visualizada no gráfico 15 parece indicar, também, uma tendência ao aumento da equidade educacional. Apesar de apresentar uma variação importante também na primeira etapa do ensino fundamental, a representatividade do estado nesse segmento é baixa, não sendo possível relacionar as políticas estaduais de educação a esse resultado.

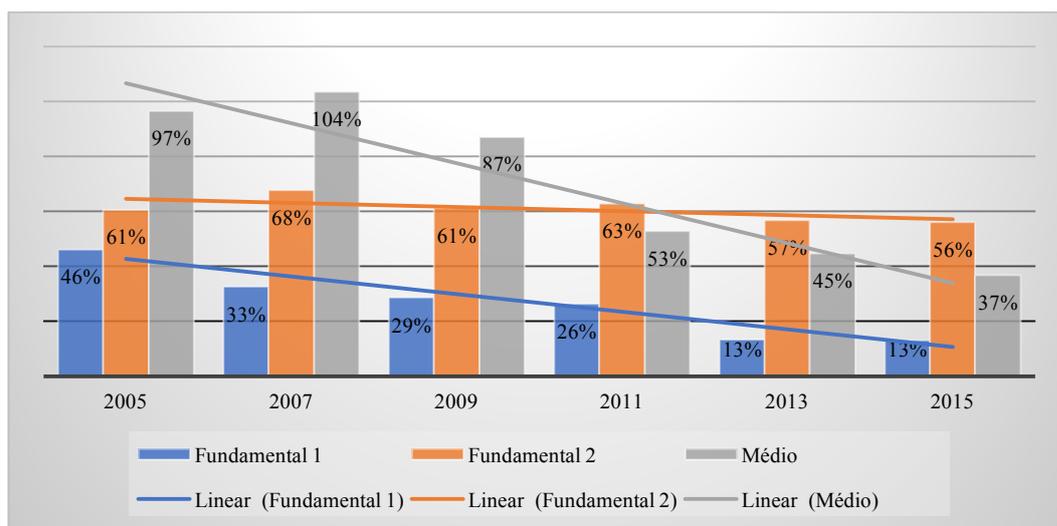


Gráfico 15: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de Goiás em cada etapa do ensino no IDEB – 2005 a 2015

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016) referentes às notas do IDEB da rede estadual e da rede privada de Goiás

Conforme relatório de indicadores educacionais apresentado pelo Instituto Unibanco (2015), o estado de Goiás não apresentou resultados positivos estatisticamente significativos no primeiro ano de implementação do ProEmi/PJF, mas no segundo e terceiro anos o conjunto das escolas contempladas pelo programa obteve uma diferença de cerca de 5 pontos de melhoria na escala SAEB em relação às demais escolas do estado (que fizeram parte da análise). Esse é um resultado significativo, uma vez que *“ao longo de dez anos as escolas públicas brasileiras aumentaram o seu desempenho médio em 4 pontos na escala Saeb, ao passo que, em apenas três anos de intervenção do ProEMI/JF em Goiás, o impacto observado foi de pelo menos 5 pontos na mesma escala”* (INSTITUTO UNIBANCO, 2015, p. 57).

A análise conjunta dos indicadores indica que as políticas estaduais de educação refletiram tanto na melhoria do desempenho quanto na permanência dos jovens na escola e na conclusão da educação básica. As políticas implementadas a partir de 2015 indicam que o estado pretende dar continuidade à gestão orientada para resultados.

4.4. Os primeiros passos do estado do Espírito Santo rumo à Gestão por Resultados na educação

Com população estimada de quase 4 milhões de habitantes (IBGE, 2015), o estado do Espírito Santo está localizado na região Sudeste e possui o 7º IDHM do país (0,74). Contando com apenas 491 escolas, a rede estadual respondia, em 2015, por 16,8% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública, 36% dos anos finais e 94,2% do ensino médio regular. Observa-se que naquele ano, a oferta do ensino fundamental concentrava-se nas redes municipais, consequência da municipalização dessa etapa do ensino que ocorreu principalmente nos anos de 1998³³ (a instituição do FUNDEF foi decisiva nesse ano) e 2005/2006 com a transferência de escolas da rede estadual para a municipal. (SEDU/ES, 2013). No entanto, a participação da rede estadual ainda é significativa nessa etapa do ensino.

³³ De acordo com a SEDU/ES (2013), a instituição do FUNDEF foi decisiva para acelerar o processo de municipalização nesse ano

Os primeiros movimentos pela modernização da gestão pública do estado do Espírito Santo tiveram início com a apresentação da proposta de governo de Paulo Hartung (PSB) em 2003. Eleito em meio a uma crise ética, fiscal e financeira, o governador eleito apresentou como solução para os problemas vivenciados pelo Espírito Santo a modernização da gestão pública com foco no ajuste fiscal, na recuperação da capacidade de pagamentos e investimentos do estado, na organização administrativa e financeira do aparelho estatal e na profissionalização do setor público. (COSTA; JANUZZI, 2009). Mas foi somente em 2006, com a crise minimizada, que o estado se voltou para o desenvolvimento de mecanismos para gerar eficiência dos gastos públicos com foco nos cidadãos e apresentou o “*Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025*” que era, em sua essência, um plano estratégico para o desenvolvimento do estado. O PE apresentado contava com uma definição de visão de futuro, uma análise de cenário e um plano de metas e estratégias a serem materializadas “*por meio de uma carteira de 93 projetos estruturantes e 4 alianças estratégicas*” (ESPIRITO SANTO, 2006, p.17). Voltado para resultados, o novo modelo de gestão pública que passou a ser adotado pelo estado a partir desse PE tinha como princípios a descentralização, a flexibilização administrativa, a transparência, a responsabilização, a profissionalização e a modernização tecnológica. (SEP/ES, 2007).

Tendo como um dos 4 pilares o desenvolvimento do capital humano segundo padrões internacionais de excelência, o estado estabeleceu como metas educacionais para 2025: 1) aumento da escolaridade média de 8,2 anos em 2004 para a população de 25 a 34 anos para 12 anos; 2) universalização do ensino infantil ofertado em área urbana até 2015; 3) oferta de 100% do ensino fundamental em jornada integral; 4) profissionalização e modernização da gestão escolar até 2015; 5) uso adequado e inovador das tecnologias de ensino, aprendizagem e informação; 6) corpo docente capacitado e valorizado; 7) melhoria do desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática no SAEB; 8) redução dos níveis de abandono do ensino médio, alcançando 2,5% até 2020. (ESPIRITO SANTO, 2006; MACROPLAN, 2006).

Dentre os oito projetos estruturantes definidos para a educação – gestão e inovação do sistema educacional e das escolas; formação e valorização de professores; implantação da jornada ampliada; qualidade e expansão da educação infantil; qualidade do ensino fundamental; qualidade e universalização do ensino

médio; expansão e qualidade do ensino técnico; expansão do acesso ao ensino superior de qualidade – o projeto de gestão e inovação do sistema educacional e das escolas, que tinha como objetivo “*adotar novos métodos de gestão para aumentar a capacidade de produzir e avaliar resultados, fortalecer a autonomia escolar e sua integração com a sociedade*” (MACROPLAN, 2006, p.57) foi considerado o projeto âncora, ou seja, aquele que asseguraria a sinergia entre os demais e a superação de um grande gargalo para a melhoria da eficiência e eficácia da educação no estado.

Em termos de escopo, esse projeto voltava-se para a implantação de contratos de gestão nas escolas visando aumentar a autonomia e a responsabilização; para o monitoramento e divulgação do desempenho educacional por meio das avaliações nacionais; da implantação de um núcleo para a realização de avaliações e pesquisas no âmbito estadual; da introdução de incentivos aos docentes que levassem em conta o desempenho dos alunos; da formação e certificação profissional de gestores escolares. (MACROPLAN, 2006).

Objetivando uma melhor execução dos seus projetos e um alinhamento destes com a estratégia governamental de longo prazo, o governo estadual do Espírito Santo implantou em 2007 o escritório de projetos PMO-ES, que definiu uma metodologia de gerenciamento dos projetos estruturantes com forte orientação para resultados. (ZOGHBI, CALVI, MARTINS, 2013).

Com a continuidade do governo estadual, o PPA 2008-2011 seguiu o mesmo direcionamento e o desenvolvimento do capital humano foi considerado o pilar com o maior potencial de transformação sobre a realidade social, levando o estado a desenvolver estratégias relacionadas com a melhoria da qualidade do ensino, o aumento da eficiência do fluxo escolar e a ampliação do acesso à educação profissional. (SEP, 2007).

Em 2009, com o objetivo de assegurar um padrão de qualidade mínimo para todas as escolas estaduais, foi aprovado o Currículo Básico da Escola Estadual “*como instrumento organizador da ação educativa*”, que deveria ser articulado, em cada unidade escolar, com o Projeto Político Pedagógico. (SEDU/ES, 2009). No mesmo ano, foi criado o programa de avaliação da educação básica do Espírito Santo (PAEBES) com o objetivo de avaliar o desempenho dos alunos das escolas estaduais, municipais e algumas particulares de educação básica do estado em

língua portuguesa, matemática e ciências da natureza. (CAEd/SEDU, 2016). Foi criado, também, o índice de desenvolvimento das escolas (IDE), que passou a reunir o desempenho dos alunos no PAEBES, o nível socioeconômico da família onde a escola está situada e o nível de ensino. (SEDU/ES, 2017).

Foi instituído, também, o sistema de bonificação por desempenho³⁴ para os profissionais em exercício da SEDU/ES com o objetivo de reconhecer e valorizar o esforço e os resultados desses profissionais, proporcionar a melhoria e o aprimoramento permanente da qualidade da educação básica pública estadual e estimular a melhoria contínua do desempenho dos alunos e da gestão das unidades escolares e administrativas (SEDU/ES, 2009). O cálculo estava baseado em indicadores coletivos (alcance das metas) e individuais (assiduidade). O indicador coletivo era baseado no índice de merecimento da unidade (IMU), obtido a partir do índice de desenvolvimento das escolas (IDE). O indicador individual estava diretamente relacionado com a contribuição do profissional da educação para o resultado da escola, que seria medida pela sua frequência ao trabalho. (SEDU/ES, 2017).

Renato Casagrande, que assumiu o governo do estado em 2011, procurou dar continuidade ao PE 2006-2025 com a apresentação do PE Novos Caminhos 2011-2014 e do PPA 2012-2015 ao traduzir os objetivos em estratégias de médio prazo, programas e ações com foco no desenvolvimento humano e tecnológico. As estratégias definidas para a educação naquele momento foram: 1) elevar a eficiência do sistema educacional por meio da formação e valorização dos profissionais da educação e da redução dos indicadores de evasão, repetência e distorção idade-série; 2) melhorar a qualidade da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência do estudante na escola e da melhoria do processo de ensino aprendizagem na rede estadual; 3) universalizar a educação básica através da ampliação do atendimento aos segmentos mais vulneráveis, do atendimento do ensino médio e da oferta de vagas na pré-escola e no ensino fundamental. (SEP/ES, 2012)

Com o objetivo de *“assegurar a oportunidade de acesso dos jovens capixabas ao ensino médio público regular e garantir as condições para a sua permanência com aprendizagem até a conclusão dessa etapa”*, o programa

³⁴ Lei complementar 504 de 23 de novembro de 2009

estruturante definido para a educação foi a expansão e melhoria do ensino médio. (SEP/ES, 2011). Em 2012 o Espírito Santo aderiu ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) proposto pelo governo federal com o objetivo de melhorar a alfabetização das crianças em português e matemática até o final do 3º ano do ensino fundamental. (SEDU/ES, 2014).

Em diagnóstico apresentado pela SEDU/ES em 2014 com fins de elaboração do PEE, registrou-se uma crescente melhoria na taxa de alfabetização e um aumento da escolaridade média da população desde 2001, embora os índices ainda estivessem muito abaixo do considerado ideal pelo estado. A taxa de alfabetização de crianças que concluíram o 3º ano em 2013 era de 99,2%, superior à da região sudeste, mas o déficit de aprendizagem em leitura, escrita e matemática ainda era alto se comparado aos demais estados da região. O índice de atendimento de crianças de 06 a 14 anos em 2013 foi considerado satisfatório, com tendência à universalização do ensino fundamental, diferente da situação encontrada no ensino médio, cujo percentual de matrículas estava abaixo da média nacional e em queda. Outra situação considerada preocupante era o baixo índice de conclusão do ensino fundamental e médio em 2013, embora tivesse havido um crescimento desse índice desde 2005. (SEDU/ES, 2014).

Em 2015 a rede estadual do Espírito Santo se destacou pelo desempenho no ensino público de nível médio, ficando na 4ª colocação entre os estados com nota 3,7 no IDEB, uma melhoria de 19% desde que foram apresentados os primeiros resultados pelo INEP em 2005. Registrou, também, o maior crescimento no índice em relação a 2013 nessa etapa e o segundo melhor desempenho acadêmico (notas dos testes). Houve melhoria do IDEB, também, nas duas etapas do ensino fundamental entre 2005 e 2015, mas essas foram menores do que a média alcançada pelas redes estaduais no mesmo período. Observa-se, no gráfico 16, que os resultados se mantiveram praticamente estáveis na etapa final do ensino fundamental ao longo da série e que tanto nessa etapa quanto no ensino médio houve uma piora nos resultados entre 2009 e 2011.

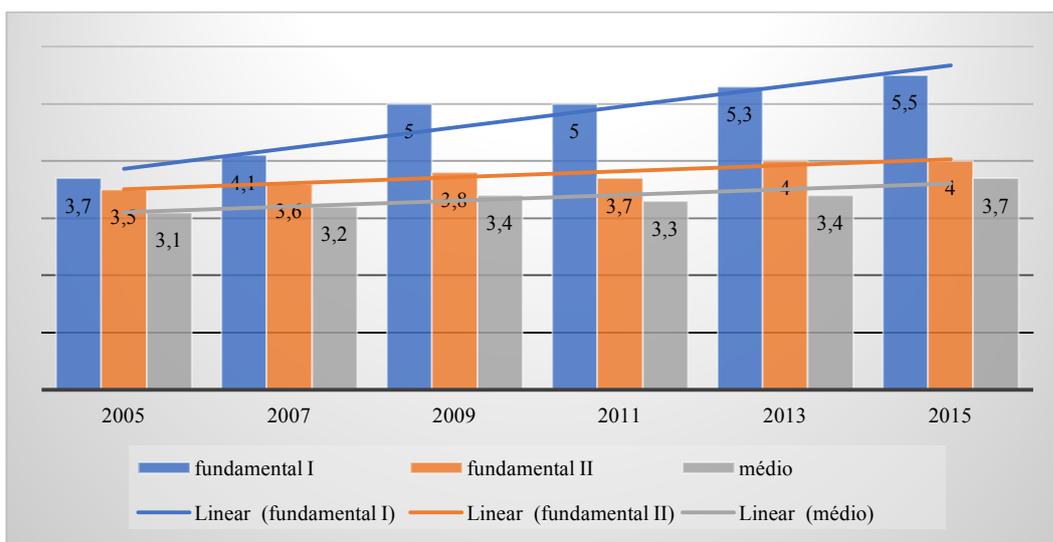


Gráfico 16: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual do Espírito Santo

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

A piora nos resultados entre 2009 e 2011 também pode ser percebida nos resultados da taxa de distorção entre as notas das escolas públicas e estaduais no IDEB. Apesar da variação entre 2005 e 2015 nessa taxa ter se mostrado significativamente positiva na etapa inicial do ensino fundamental (queda de 46%) e no ensino médio (queda de 36%), houve uma piora entre 2009 e 2011 em todas as etapas do ensino como pode ser observado no gráfico 17. Além disso, em 2015, refletindo a estagnação da nota da rede estadual no IDEB na segunda etapa do ensino fundamental e uma melhora da mesma nota na rede privada, a taxa de distorção entre as redes piorou nessa etapa do ensino.

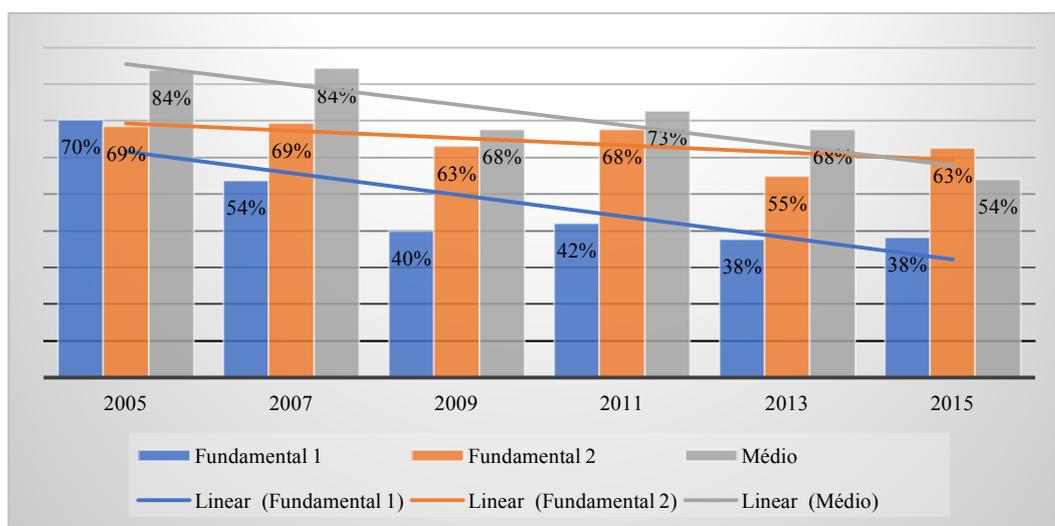


Gráfico 17: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada do Espírito Santo no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Apesar de ter considerado a taxa de atendimento do ensino fundamental satisfatória em seu diagnóstico para a elaboração do PEE, esse índice vem apresentando uma piora desde 2011, passando de 98,8% para 97,3% em 2015 o atendimento a crianças de 06 a 14 anos. Considerando o objetivo de universalização do atendimento de crianças de 4 a 17 anos do PNE 2014, o estado, que vinha evoluindo desde 2005, também piorou seus resultados, passando de 94,6% em 2011 para 92,4% em 2014, puxado pela queda no atendimento a adolescentes de 15 a 17 anos, de 84,2% para 79,4%. (IBGE/PNAD, 2016). A taxa de conclusão na idade certa (16 anos no ensino fundamental e 19 anos no ensino médio) também deve ser considerada um ponto de atenção pelo estado, pois além de precisar avançar muito para garantir a equidade educacional, apresentou uma queda relevante em 2014 como pode ser observado no gráfico 18.

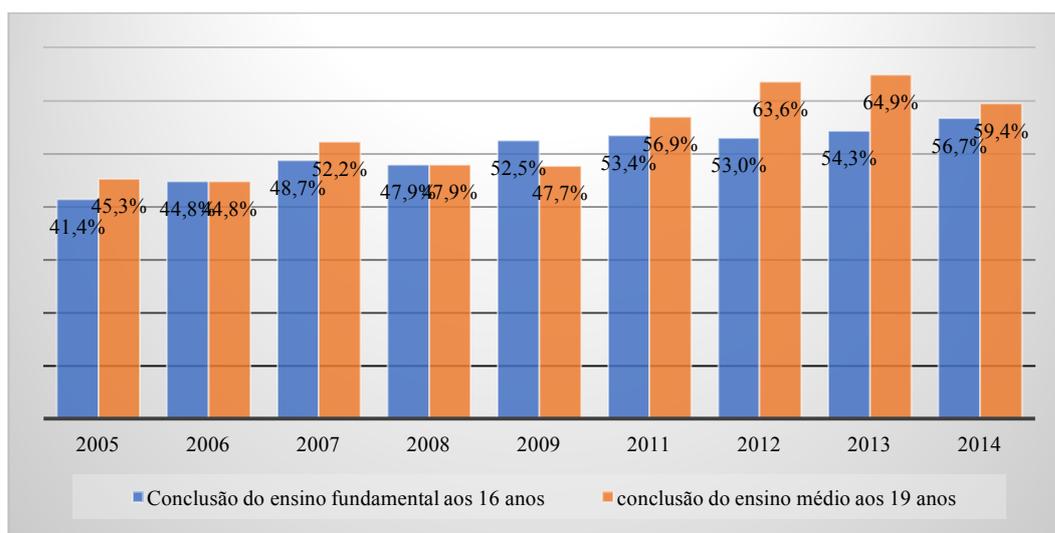


Gráfico 18: Variação na taxa de conclusão do ensino fundamental e médio na idade certa no Espírito Santo (2005-2014)

Fonte: elaborado com dados do Observatório PNE (2016)

Quanto à distorção idade-série, observa-se que houve uma redução na taxa entre 2007 e 2014 na etapa inicial do ensino fundamental, o que não se manteve em 2015 conforme observado no gráfico 19. Na etapa final do ensino fundamental, o índice se manteve praticamente estável durante todo o período compreendido entre 2006 e 2015 e, no ensino médio, o índice apresentou uma melhora entre 2006 e 2009, mantendo-se estável a partir de então.

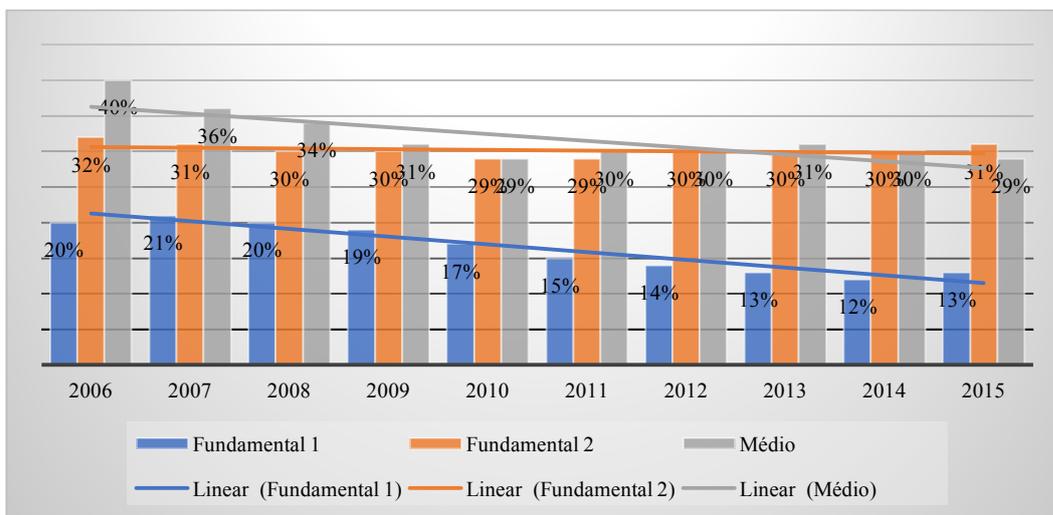


Gráfico 19: Variações nas taxas de distorção idade série (2006-2015) – rede estadual do Espírito Santo

Fonte: elaborado com dados do QEdu (2016)

Quanto aos índices de fluxo, representados pelas taxas de abandono, reprovação e aprovação e que afetam o nível de equidade educacional por meio da garantia de permanência na escola e conclusão das etapas de ensino, estes não apresentaram melhoria significativa, com exceção da taxa de abandono que, conforme pode ser observado no gráfico 20, caiu de 8,1% para 5,7% entre 2014 e 2015 no ensino médio e de 3,5% para 2,2% na etapa final do ensino fundamental. Na etapa inicial do ensino fundamental esse índice vinha apresentando melhoria desde 2010.

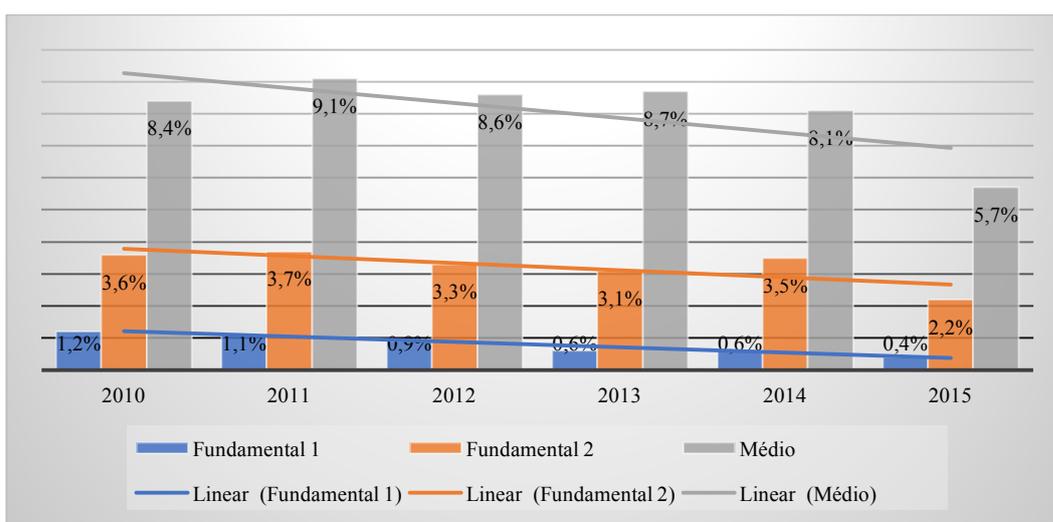


Gráfico 20: Variação na taxa de abandono (2010-2015) – rede estadual do Espírito Santo

Fonte: elaborado com dados do QEdu (2016)

O que parece ter dificultado a melhoria no índice de fluxo das escolas estaduais foi a taxa de reprovação, que variou muito ao longo do período compreendido entre 2010 e 2015, como pode ser observado no gráfico 21, com ligeira elevação em todas as etapas do ensino.

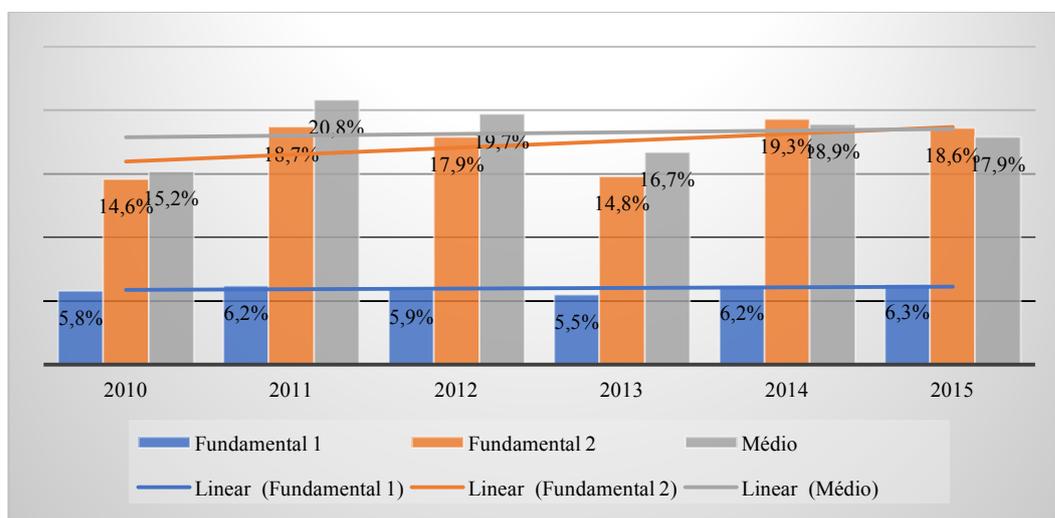


Gráfico 21: Variações nas taxas de reprovação (2010-2015) – rede estadual do Espírito Santo
Fonte: elaborado com dados do QEdu (2016)

Um resultado positivo alcançado pelo estado foi no PISA 2015. O Espírito Santo aparece tanto nas primeiras colocações em termos de resultado quanto estatisticamente acima da média nacional em Ciências, Leitura e Matemática. No entanto, é preciso considerar que a avaliação do PISA é aplicada somente em uma pequena parcela dos estudantes de cada estado, diferente do que ocorre com as avaliações nacionais e estaduais. Apesar dos bons resultados no IDEB 2015 no ensino médio e no PISA 2015, o que se percebe é que o estado ainda precisa ajustar suas políticas educacionais para garantir um melhor desempenho da educação (em termos de qualidade e equidade) em todas as etapas da educação básica.

Considerando a situação educacional diagnosticada pela SEDU/ES em 2014, o PEE/ES 2015/2025 (lei 10.382/2015) apresentou como objetivos, entre outros, erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar e melhorar a qualidade da educação no estado, além de um programa de metas e estratégias para alcançá-las. A importância do uso de mecanismos de monitoramento e avaliação, assim como do uso de evidências quanto aos resultados alcançados por meio de indicadores numéricos, foi ressaltada no PEE/ES. Como fontes de informação para avaliar o desempenho da educação, ficou definido que seriam

utilizados os dados do PNAD, dos censos demográfico e educacional e dos indicadores de rendimento escolar e de avaliação educacional do PAEBES. (ESPIRITO SANTO, 2015).

A tabela 12 apresenta os governadores, seus partidos políticos e secretários de educação do Espírito Santo que atuaram a partir de 2003. Observa-se que o atual governador se encontra no seu terceiro mandato e nomeou para a secretaria da educação o mesmo profissional que havia atuado no seu segundo mandato, o que indica uma tentativa de dar continuidade aos projetos anteriormente propostos que, apesar de não terem sido cancelados, não foram reavaliados ou melhorados no governo seguinte.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
2003-2006	Paulo Cesar Hartung Gomes	Haroldo Correa Rocha	PSB
2007-2010	Paulo Cesar Hartung Gomes	Haroldo Correa Rocha	PMDB
2011-2014	Renato Casagrande	Klinger Marcos Barbosa Alves	PSB
2015-atual	Paulo Cesar Hartung Gomes	Haroldo Correa Rocha	PMDB

Tabela 12: Governadores e secretários de educação do Espírito Santo desde 2003
Fonte: elaborado com dados dos documentos oficiais do Estado do Espírito Santo

Em consonância com o PEE/ES, o PPA 2015-2018 estabeleceu como objetivo a melhoria dos indicadores de acesso e qualidade do ensino aprendizagem; definiu como principais desafios para o período a alfabetização de todas as crianças até 8 anos, a elevação da qualidade do processo de ensino-aprendizagem medida pelo IDEB e a melhoria e fortalecimento da gestão escolar; e estabeleceu prioridades estratégicas em relação a quatro agentes: estudantes, educadores, pais ou responsáveis e gestores. A figura 05 apresenta a representação gráfica dos objetivos, prioridades estratégicas, desafios e premissas por meio do “*mapa estratégico da educação estadual do Espírito Santo 2015-2018*”. Algumas estratégias que começaram a ser implementadas na educação estadual como o Projeto Jovem do Futuro, o currículo adaptado à base nacional comum, o PAEBES trimestral, os novos processos seletivos de diretores escolares e o Programa Escola Viva mostram um direcionamento para resultados nas estratégias e processos de gestão educacional do estado.

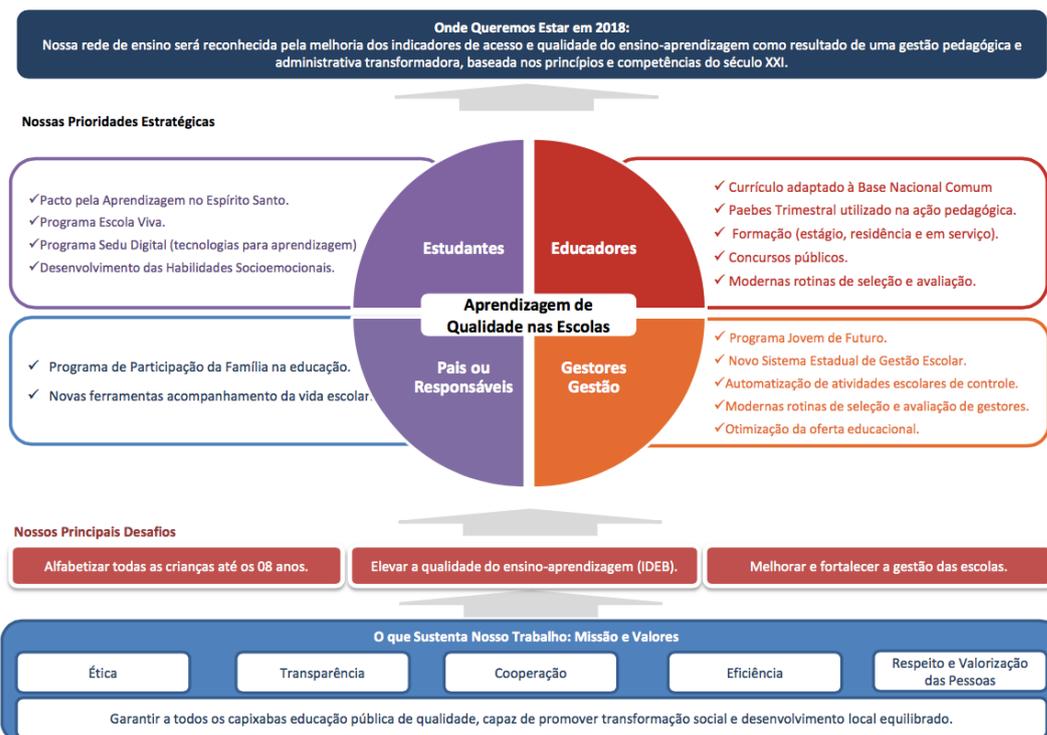


Figura 05: Mapa estratégico da educação estadual do Espírito Santo 2015 - 2018
Fonte: retirado do Plano Plurianual 2015-2018; SEP/ES, 2014

Em parceria com o Instituto Unibanco, em 2015 o estado iniciou a implementação do Projeto Jovem do Futuro em 151 escolas de ensino médio com o objetivo de melhorar os processos de ensino aprendizagem por meio da formulação e implementação de estratégias e introdução de instrumentos de GEPR. (SEDU/ES, 2016). O programa é semelhante ao que foi implementado pela SEDUCE/GO a partir de 2012 e deverá ser expandido para todas as escolas estaduais até 2018. Também em 2015 foi implementado o Programa Escola Viva,

(...) com o objetivo de planejar, executar e avaliar um conjunto de ações inovadoras em conteúdo, método e gestão, direcionadas à melhoria da oferta e da qualidade do ensino médio na rede pública do Estado, assegurando, assim, a criação e a implementação de uma Rede de Escolas de Ensino Médio em Turno Único. (SEDU/ES, 2017).

Como um dos instrumentos de gestão do processo de ensino-aprendizagem e visando apontar caminhos para promover o alinhamento das diretrizes pedagógicas da rede estadual com as matrizes do ENEM, Prova Brasil e PAEBES, em 2017 foram publicadas orientações curriculares, complementares ao Currículo Básico da Educação Estadual. Com o objetivo de monitorar mais de perto o desempenho dos estudantes das escolas públicas capixabas e favorecer a

ação pedagógica, avaliações trimestrais passaram a ser aplicadas pelo PAEBES. A seleção dos diretores escolares também sofreu modificações, que passou a contar com a avaliação do perfil dos profissionais por uma empresa de recursos humanos, entrevista dos candidatos por membros de uma equipe gerencial da SEDU/ES e cruzamento do relatório do perfil com o desempenho na entrevista para a definição do profissional a ser designado para o cargo de diretor. (SEDU/ES, 2017).

Por fim, inspirado pela experiência positiva do estado do Ceará, em janeiro de 2017 foi assinado o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES), um acordo entre o governo do estado, as prefeituras municipais, a sociedade civil e a iniciativa privada visando melhorar os indicadores educacionais que envolvem domínio de competências como leitura, escrita e cálculo adequado à cada idade e nível de escolarização. De acordo com a SEDU/ES (2017),

O pacto está estruturado em três áreas de atuação: Apoio à Gestão - que envolve a instituição formal do Pacto e a estrutura necessária para o seu funcionamento; o Fortalecimento da Aprendizagem – que se relaciona à padronização de currículo e material didático no ensino fundamental, formação de professores e gestores escolares, monitoramento/avaliação da aprendizagem, estímulo e valorização da produção literária local e leitura dos estudantes e incentivos à melhoria de resultados nas redes de ensino; e também a Infraestrutura e Suporte – que propõe estratégias para suprir demanda por educação infantil e organização das redes visando otimização de recursos e potencialização de resultados. (SEDU/ES, 2017).

Como esses são programas recentes, não é possível avaliar seus efeitos. No entanto, é possível afirmar que o direcionamento das ações apresentado no mapa estratégico da educação estadual, assim como os programas que vem sendo desenvolvidos desde 2015 mostram que o estado pretende dar continuidade à GpR na sua busca por maior qualidade e equidade na educação.

4.5. Modernização da gestão educacional no Rio de Janeiro

Com uma população estimada em 16.550.024 habitantes, o Rio de Janeiro é o estado com maior densidade demográfica do país (IBGE, 2016) e possui o 4º maior IDHM (0,761) de acordo com os dados do PNUD, 2014. Em termos educacionais, apresentava uma taxa de analfabetismo de 3,2% para pessoas acima de 15 anos e uma escolaridade média de pessoas acima de 25 anos de 8,9 anos. A

taxa de atendimento de crianças de 6 a 14 anos era de 98,5% no estado em 2014 e a de 15 a 17 era de 84,9% no mesmo ano. No entanto, a rede estadual de educação foi responsável somente por 21,42% das 3.607.342 matrículas realizadas em todo o estado em 2015 na educação básica. Dessas, mais de 50% foram no ensino médio. Naquele ano, a Secretaria de Educação do Rio de Janeiro coordenava 1335 escolas e era responsável por cerca de 74% do total de matrículas realizadas no estado no ensino médio e somente 10% das realizadas no ensino fundamental (SEEDUC/RJ, 2016). Essa realidade está diretamente relacionada com a redistribuição das responsabilidades da educação básica entre os entes federativos, que concedeu protagonismo aos municípios na educação fundamental.

O primeiro grande movimento do Estado do Rio de Janeiro em direção à melhoria da qualidade da educação pública ocorreu no governo de Leonel Brizola (1983-1987) com a criação dos CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública. Objetivando associar política social à política educacional, os CIEPS buscavam promover uma educação em tempo integral, tornando as escolas públicas em local para estudar, fazer atividades físicas, se alimentar corretamente, brincar, tomar banho e receber assistência médica e odontológica básica. Pela falta de tradição da escola em tempo integral e sua estigmatização como reformatório e pela própria dificuldade de gerenciar o processo principalmente com a descontinuidade do governo, os CIEPS foram sendo deixados de lado. (SOUZA, 2007).

Em 2000 o governo do estado instituiu a política de avaliação educacional com a criação do programa “Nova Escola”. O programa tinha como objetivo universalizar o ensino básico e atingir um padrão de excelência educacional por meio da modernização da gestão da rede estadual de educação. Para alcançar esses objetivos, foi estabelecida uma política de avaliação das escolas em três aspectos – gestão escolar, desempenho escolar e indicadores de eficiência (repetência, evasão escolar e distorção idade-série). O resultado da avaliação nortearia a criação de padrões de gestão escolar e alimentaria um programa de remuneração de professores por desempenho (SOUZA, 2007).

O relatório apresentado pela Cesgranrio em 2001 identificou oito dimensões fundamentais para a qualidade da gestão escolar: planejamento, gerenciamento de recursos humanos, gerenciamento de recursos financeiros, infraestrutura física, participação, integração escola-comunidade, gestão do processo educativo e

nutrição escolar. As escolas fluminenses foram, então, inicialmente avaliadas e pontuadas segundo esses indicadores, mas não houve tempo para verificar os efeitos dessa política de gestão, pois em 2002, devido a uma troca no governo do estado, o programa Nova Escola foi suspenso e a bonificação não foi paga, causando revolta dos professores e greve. (SOUZA, 2007)

Em 2003, o programa foi retomado, mas a principal crítica feita por estudiosos do tema era a falta de articulação entre resultados e gestão. Nenhum programa de intervenção foi criado visando a melhorar os resultados a partir do diagnóstico da avaliação educacional, mas tão somente um programa de incentivo salarial. Em 2004, o Nova Escola foi reformulado com base na experiência avaliativa de Minas Gerais, com a criação de um sistema de metas baseado em três aspectos: aprendizagem, fluxo e gestão. O sistema de bonificação foi mantido e os relatórios apresentados buscavam fornecer subsídios aos diretores escolares. Em 2007, com nova mudança no governo e no secretariado, o programa foi novamente revisto e o sistema de bonificação extinto. (SOUZA, 2007).

A instabilidade política e a troca constante de secretários de educação, o que pode ser visualizado na tabela 13, marcou o período de 1999 a 2006, dificultando a continuidade de programas e projetos.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
1999-2002	Anthony Garotinho	Hesio de Albuquerque Cordeiro Lia Ciomar Macedo de Faria Darcilia Aparecida da Silva Leite	PDT/PSB
2002-2003	Benedita da Silva	William Alberto Campos Rocha	PT
2003-2006	Rosinha Garotinho	Darcilia Aparecida da Silva Leite Carlos Roberto Schiphorst Arnaldo Niskier	PSB/PMDB
2007-2010	Sérgio Cabral	Nelson Maculan Filho Tereza Cristina Porto Xavier	PMDB
2011-2014	Sérgio Cabral	Wilson Risolia Rodrigues	PMDB
2015 (atual)	Luiz Fernando Pezão	Antonio Neto Wagner Victor	PMDB

Tabela 13: Governadores e secretários de educação de São Paulo desde 1995
Fonte: elaborado com dados dos documentos oficiais do Estado do Rio de Janeiro

Em 2007, visando a promover o equilíbrio fiscal, o desenvolvimento econômico e a melhoria dos serviços públicos de segurança, saúde e educação, o governador Sérgio Cabral apresentou um planejamento estratégico (PE 2007-2027) que deveria não só ser implementado durante os 4 anos do seu governo como dar início a um processo de modernização da gestão pública do estado. O projeto educacional do PE 2007-2027 estava voltado para o desenvolvimento de políticas de universalização e melhoria do ensino médio e os resultados esperados eram a melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática no SAEB, a ampliação das matrículas no ensino médio e a redução dos índices de abandono e repetência. (SEPLAG/RJ, 2007).

Em 2008, foi criado o SAERJ – Sistema de Avaliação Educacional do Rio e Janeiro – com a finalidade de monitorar o padrão de qualidade do ensino e subsidiar a formulação de políticas e o planejamento de ações voltadas para a oferta de uma educação de qualidade para todos os estudantes fluminenses (SEEDUC/RJ, 2016). Em 2009 foi instituído o Plano Estadual de Educação que reafirmava a responsabilidade do estado pela oferta da educação de nível médio e pela garantia, por meio do apoio aos municípios, da oferta do ensino fundamental, o que guiou a formulação de políticas estaduais de educação nos anos seguintes. (SEEDUC/RJ, 2009)

O marco na modernização do sistema de gestão educacional do Rio de Janeiro ocorreu em 2010. O Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública do Estado do Rio de Janeiro (PROGESTÃO), desenvolvido e implementado em parceria com o Banco Mundial com o objetivo de modernizar e melhorar a gestão pública do estado, tinha como componentes “*o fortalecimento da capacidade de gestão da educação, capacitação docente institucional e incentivos à eficácia escolar*” (RIO DE JANEIRO, 2016)³⁵. As ações se voltaram para a melhoria do ensino médio por meio do desenvolvimento da capacidade de gestão educacional da SEEDUC/RJ, da avaliação dos impactos dos projetos estratégicos e do desempenho das escolas em relação às metas previamente acordadas e da formação de professores em serviço.

³⁵ O redirecionamento dos esforços e investimentos do governo estadual do RJ para a educação em 2010 pode ter sido impulsionado pela publicação dos resultados do IDEB 2009. A rede fluminense ficou posicionada na 23^a colocação entre as redes estaduais no ensino médio naquele ano.

Foi apresentado pelo então secretário de educação, Wilson Risolia, um planejamento estratégico com base no diagnóstico dos principais problemas da rede (baixo rendimento dos alunos e falta de interesse pela escola, docentes e servidores desestimulados, gestão escolar pouco profissionalizada, baixo investimento e ineficiência do gasto, ruídos de comunicação e pouca transparência) e na identificação de eixos de atuação: reestruturação administrativa, gestão integrada da escola, sistema de acompanhamento, sistema de bonificação, gestão estratégica dos processos centrais, gestão por sistema de informações. (SEEDUC/RJ, 2014). Entendendo que o sucesso dos programas em todas as frentes dependeria da organização em rede, o eixo estruturante da política educacional foi a gestão escolar como pode ser observado na figura 06.

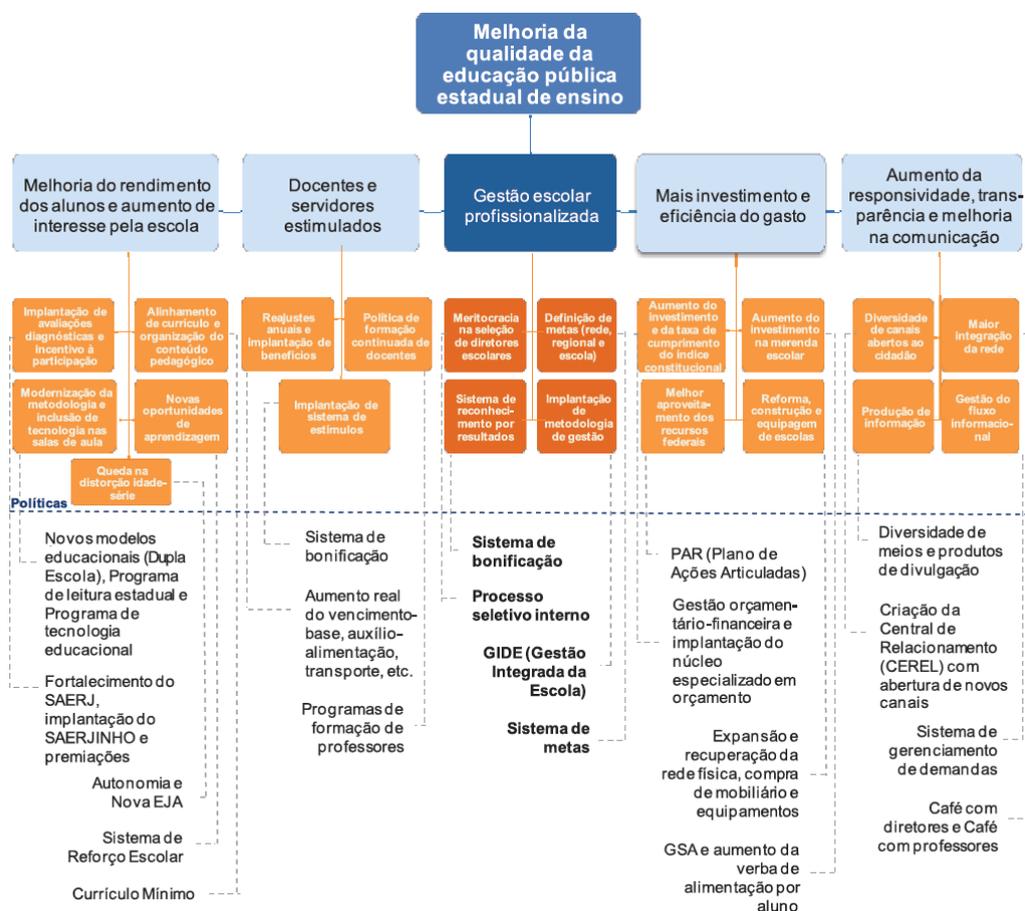


Figura 06: Dimensões da política educacional do Rio de Janeiro – PROGESTÃO (2010)
 Fonte: SEEDUC/RJ, 2014, p.12

Para melhorar a gestão pedagógica e garantir a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, as 30 coordenadorias foram transformadas em 14 diretorias

e os diretores foram selecionados por meio de um processo meritocrático baseado em análise curricular, prova, entrevista/dinâmica e treinamento. Um sistema de metas foi criado baseado nas notas do IDEB, visando alinhar os esforços e a priorização de recursos em consonância com os objetivos estratégicos da SEEDUC/RJ e as necessidades de melhoria de desempenho de cada escola e regional. A gestão das unidades escolares foi aprimorada com a criação e transmissão, por meio de agentes de acompanhamento escolar, de uma metodologia nomeada de GIDE (Gestão Integrada da Escola) que vinculava o planejamento de cada escola (orientado pelo método PDCA e com painéis de gestão à vista) à melhoria contínua dos processos de ensino. De acordo com a SEEDUC/RJ (2016), “o GIDE é um sistema de gestão que contempla os aspectos estratégicos, políticos e gerenciais inerentes à área educacional com foco em resultados” e tem início com o desenvolvimento do marco gerencial (situação, objetivos e diretrizes), passa pela análise de resultados e estratégica, pelo desenvolvimento de metas, estratégias e planos de ação e culmina no acompanhamento dos resultados e na correção de rumos e/ou registro de boas práticas.

Como forma de padronizar e melhorar o ensino oferecido pelas escolas regulares de nível médio da SEEDUC/RJ, foi estabelecido um currículo mínimo e oferecidos cursos de formação continuada para professores. Para acompanhar mais de perto a evolução da qualidade da educação com relação ao fluxo e ao desempenho escolar e subsidiar as ações pedagógicas, foi criado em 2010 o IDERJ – Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro, muito semelhante ao IDEB e o IDERJINHO – indicador bimestral que favorece intervenções mais pontuais e rápidas e é baseado em avaliações realizadas pelo SAERJ a cada bimestre em relação às competências de leitura (língua portuguesa) e solução de problemas (matemática) estabelecidas no currículo mínimo. O acompanhamento bimestral facilitou a identificação de possíveis causas do baixo desempenho e a execução de contramedidas para reverter o problema. Outro indicador que passou a fazer parte do sistema de análise do desempenho escolar nesse mesmo período foi o IFCRS (índice de formação da cidadania e responsabilidade social), criado para fornecer à escola informações consistentes e profundas sobre seus resultados e os fatores que os influenciam. (SEEDUC/RJ, 2016).

Com a estruturação do sistema de metas, foi possível também estabelecer um sistema de remuneração variável visando a reconhecer e premiar os servidores por bom desempenho e trabalho em equipe. A resolução 4669/2011 que regulamentou a bonificação por resultados dos servidores da educação do Estado do Rio de Janeiro definiu como indicadores o índice de fluxo (taxa de aprovação escolar), o índice de desempenho medido pelo SAERJ, a nota do IDERJ e o indicador geral do estado do imóvel (unidade escolar). Além disso, restringiu a concessão de bônus ao cumprimento de 100% do currículo mínimo e a um percentual mínimo de cumprimento da meta estabelecida para a escola e da frequência individual do servidor (SEEDUC/RJ, 2011).

A fim de dar suporte à articulação entre as unidades escolares, as regionais e a secretaria, foi criada a Assessoria de Planejamento e Gestão, o que favoreceu a comunicação, o estabelecimento de parcerias e a integração intersetorial. Por fim, foi implantado um sistema visando reunir os dados educacionais e gerar relatórios que favorecessem a tomada de decisões pelos gestores. As políticas formuladas e implementadas a partir desse planejamento estratégico foram baseadas nas evidências levantadas, como são os casos da política do currículo mínimo, da escola em tempo integral, do ensino médio inovador e do reforço escolar. (SEEDUC/RJ, 2016).

No PE 2012-2030, a universalização do ensino médio foi considerada o principal desafio para o estado alcançar os objetivos de melhoria da qualidade da educação. Nesse sentido, a municipalização de todo ensino fundamental, incluindo a segunda etapa, foi definida como um item da agenda estratégica da SEEDUC. O objetivo era qualificar a educação na rede estadual sem prejuízo do constante desafio quantitativo da oferta de vagas. (SEPLAG/RJ, 2016). No entanto, projetos e programas especificamente voltados para a municipalização das escolas de ensino fundamental, com o estabelecimento de acordos e parcerias entre o estado e os municípios, não foram encontrados. Até o final de 2015 o governo estadual também não havia aprovado o Plano Estadual de Educação em consonância com o PNE/2014.

Como resultado das políticas educacionais implementadas a partir de 2007, o estado saiu da 23ª colocação entre as redes estaduais no IDEB do Ensino Médio em 2009 e alcançou a 5ª colocação em 2015. A evolução no índice ocorreu entre 2009 e 2013, período em que as principais mudanças no modelo de gestão

educacional foram implementadas. Como pode ser observado no gráfico 22, toda a rede estadual apresentou melhoria no IDEB entre 2005 e 2015 (38% nos anos iniciais do ensino fundamental, 28% nos anos finais e 29% no ensino médio). No entanto, considerando a média de evolução dos estados no índice (50%, 27%, 16%), o destaque foi para o ensino médio.

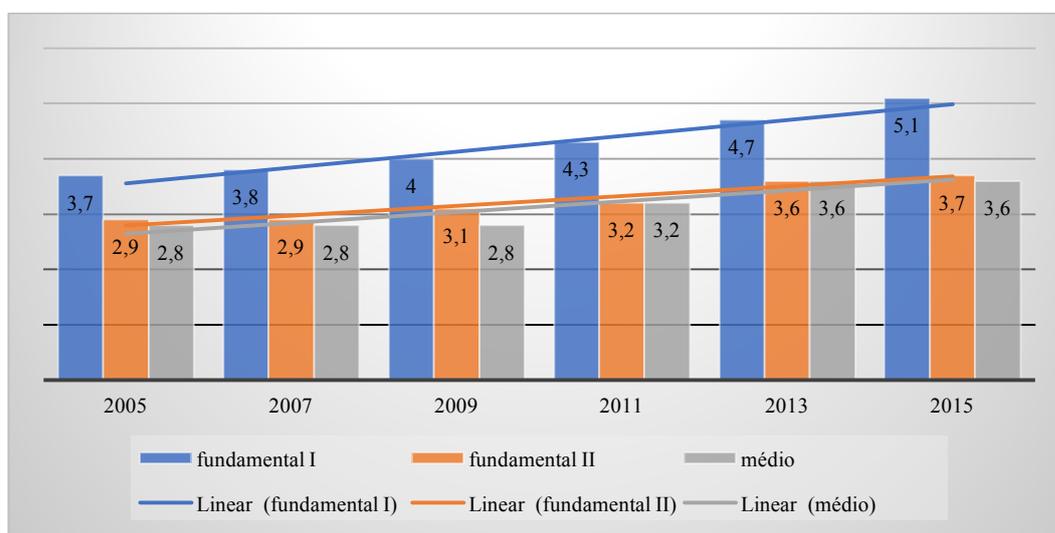


Gráfico 22: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual do Rio de Janeiro

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Outro resultado importante foi a redução das disparidades entre as escolas estaduais e privadas no estado do Rio de Janeiro no IDEB. Entre 2009 e 2015, houve uma redução de 100% na diferença entre as redes nos anos iniciais do ensino fundamental, 65% nos anos finais e 167% no ensino médio, caindo para 24%, 51% e 39% respectivamente como mostra o gráfico 23. Apesar dessas diferenças ainda serem significativas, a redução indica melhoria na equidade educacional no estado. No caso do ensino médio, vale destacar que essa queda expressiva na diferença do desempenho no IDEB entre as escolas se deve não somente à melhora dos índices das escolas estaduais, mas à queda nos índices das escolas privadas³⁶, o que representa um retrocesso nesse caso.

³⁶ Para maiores informações ver notas do estado do Rio de Janeiro no IDEB - escolas privadas

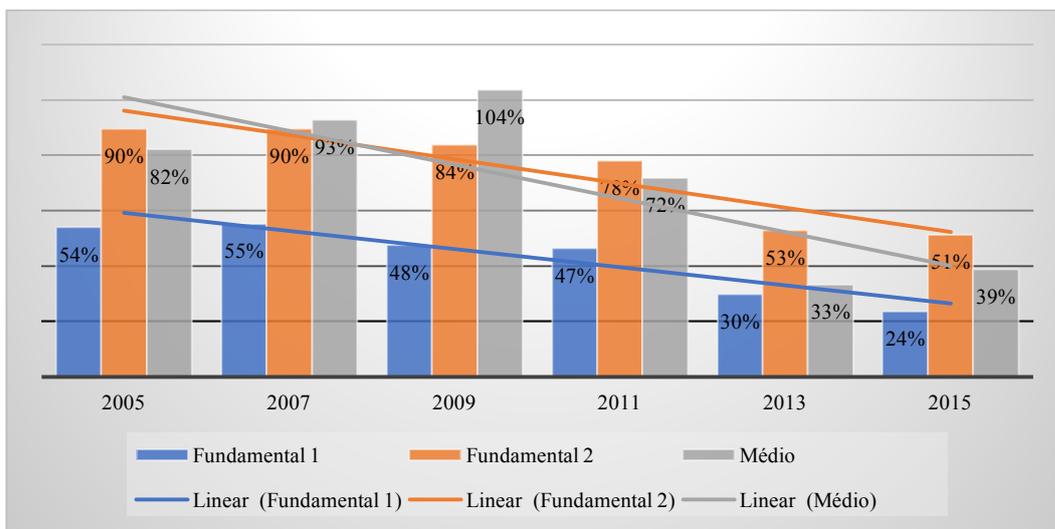


Gráfico 23: Variação da distorção entre as notas da rede estadual e da rede privada de São Paulo no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Resultados muito positivos alcançados pela rede estadual do Rio de Janeiro foram a redução nas taxas de abandono e de distorção idade-série no ensino médio. A SEEDUC/RJ registrou em 2015 a 3^a menor taxa de abandono entre as redes estaduais no ensino médio (4,7%) e a 2^a maior queda na taxa de abandono entre as redes estaduais entre 2010 e 2015 nessa etapa do ensino (70%). (QEDU, 2016). Na etapa final do ensino fundamental, em que a SEEDUC ainda concentra um número elevado de matrículas, a taxa de abandono registrada também foi baixa (2,2%) como pode ser visto no gráfico 24.

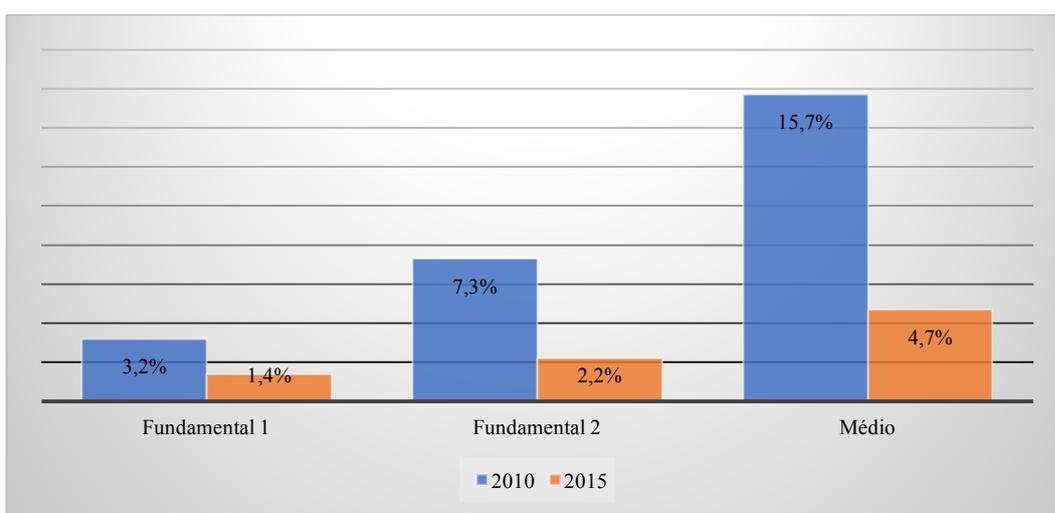


Gráfico 24: Variações na taxa de abandono da rede estadual do Rio de Janeiro (2010-2015)

Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

A queda na taxa de distorção idade-série das escolas da rede estadual do Rio de Janeiro foi significativa no ensino médio entre 2006 e 2015 (44%) como mostra o gráfico 25, mas ainda é elevada. A taxa manteve-se praticamente estável e em um patamar elevado, no caso dos anos finais do ensino fundamental, apesar de apresentar uma ligeira queda (14% de redução entre 2006 e 2015), o que indica uma dificuldade de continuar melhorando esse índice no ensino médio, uma vez que um percentual expressivo de alunos já entrará nessa etapa com a idade acima da ideal. A pior variação ocorreu na primeira etapa do ensino fundamental, que chegou a apresentar uma elevação na taxa de distorção idade-série entre 2008 e 2012. (QEDU, 2016). De acordo com o IBGE/PNAD (2015), a taxa de conclusão dos ensinos fundamental também piorou no período compreendido entre 2007 e 2014, passando de 68,8% para 66,3,9% e, embora a taxa de analfabetismo de crianças entre 10 e 14 anos tenha caído de 1,5% para 0,8% entre 2001 e 2014, ainda não foi eliminada. No ensino médio, a taxa de conclusão melhorou, passando de 49,4% em 2007 para 54% em 2014, mas ficou muito abaixo da meta que era de 72,9% naquele ano.

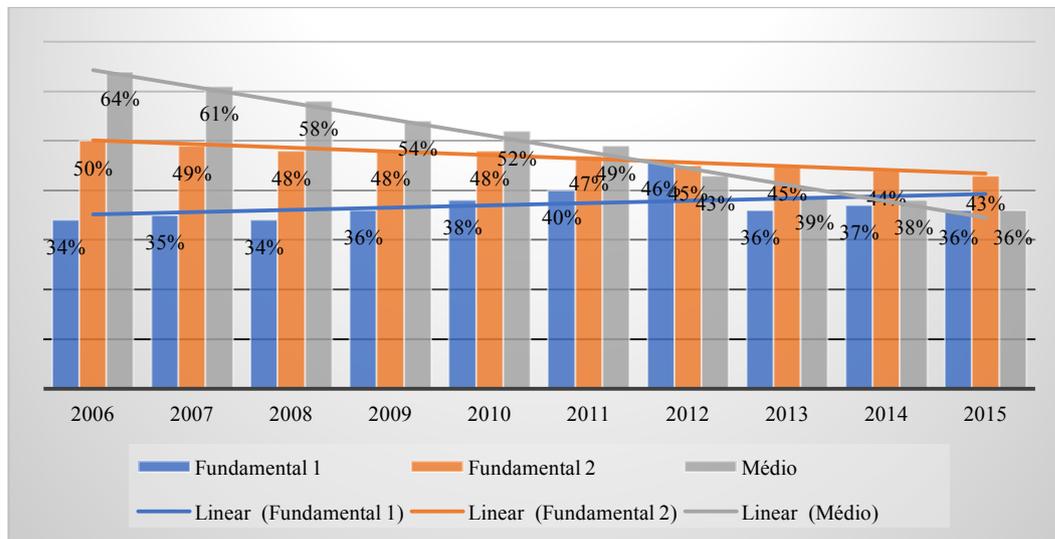


Gráfico 25: Variações na taxa de distorção idade/série da rede estadual do Rio de Janeiro (2006-2015)

Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

A taxa de aprovação, que auxilia na manutenção do aluno na escola, cresceu nas escolas da rede estadual no período de 2010 a 2015 como pode ser visualizado no gráfico 26, com destaque para o ensino médio que apresentou uma melhoria de 27,5%. (QEDU, 2016)

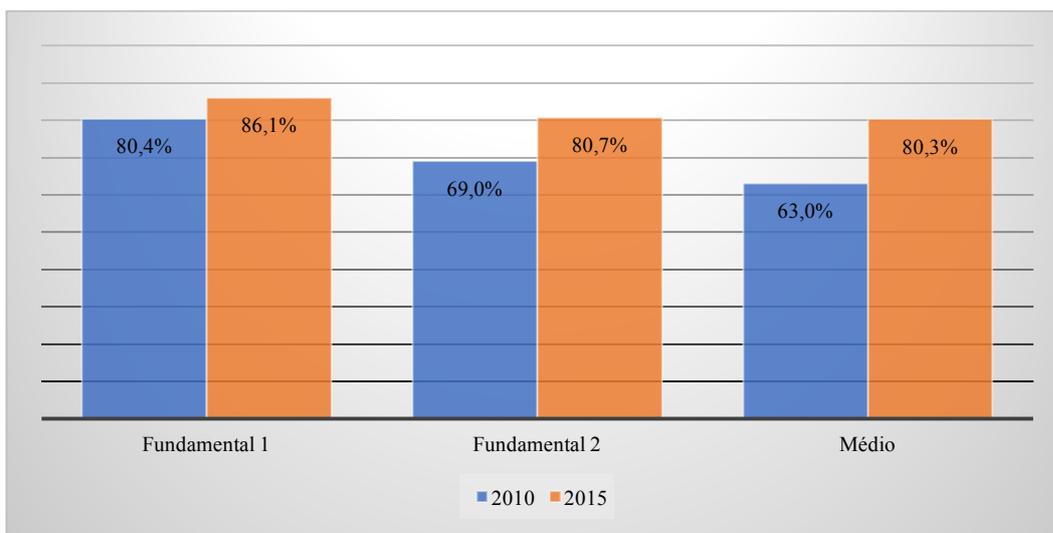


Gráfico 26: Variações na taxa de aprovação da rede estadual do Rio de Janeiro (2010-2015)
 Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

Apesar dos resultados positivos da rede estadual no IDEB do ensino médio, na redução das taxas de abandono e distorção idade-série e aumento das taxas de aprovação, indicando uma tendência à melhora da equidade organizacional, ainda há muito espaço para a promoção da eficiência, eficácia e equidade do sistema educacional do Rio de Janeiro. É preciso ampliar o atendimento, com qualidade, à demanda pelo ensino médio e atentar para a piora de alguns índices importantes no ensino fundamental estadual, o que poderá afetar o próprio processo de melhoria futura do desempenho da rede no ensino médio. Será preciso promover ajustes no processo de municipalização da educação fundamental, estabelecendo um regime de colaboração que fortaleça e garanta a qualidade da educação pública no estado em todas as etapas do ensino básico.

Quanto ao modelo de gestão educacional, as principais mudanças foram implementadas entre 2010 e 2014, período em que foram publicados relatórios de resultado pela SEEDUC/RJ. Os sistemas de metas para cada unidade escolar, de avaliação do rendimento, de bonificação dos profissionais da educação e de contratação meritocrática continuam em andamento, mas não foram publicados relatórios de resultado ou apresentadas revisões aos programas relacionados à gestão escolar a partir de 2015 que confirmem uma tendência à continuidade da GpR na educação fluminense.

4.6. A municipalização da educação no Ceará e as experiências de gestão

Apesar de não compor o quadro dos cinco estados com as melhores notas no IDEB do ensino médio da rede estadual de ensino em 2015, o Ceará apresentou uma evolução de 104% no IDEB da etapa inicial do ensino fundamental das escolas públicas, saindo da 21^a colocação em 2005 com um IDEB de 2,8 para a 5^a em 2015 com 2,9 pontos a mais. O estudo de suas políticas de gestão educacional se justifica não somente pelos seus resultados no ensino fundamental (a segunda etapa também apresentou uma evolução acima da média nacional no período entre 2005 e 2105), mas também pela sua experiência na modernização da gestão pública que teve como base os princípios de GpR e se refletiu em um caso de sucesso de municipalização do ensino fundamental. Especificamente no caso do Ceará, os dados levantados foram os da rede pública e não somente os da rede estadual³⁷, já que as mudanças na gestão, com foco em estratégias colaborativas, se estenderam para os municípios com o objetivo de promover melhorias em toda a rede pública de educação básica do estado.

Com população estimada de quase 9 milhões de habitantes (IBGE, 2015), o estado do Ceará, localizado na região nordeste, é o 8^o estado mais populoso do país. Com 705 escolas de educação básica, a rede estadual respondia por 98,9% das matrículas no ensino público de nível médio em 2015. Desde 1995, com a criação da lei 12.452³⁸, o estado vem transferindo para os municípios as matrículas do ensino fundamental e em 2015 contava somente com 0,7% do total de estudantes do ensino público de 1^o ao 5^o ano e com 8,4% do 6^o ao 9^o ano (QEDU, 2016).

Como destaca Albuquerque (2005), a lei 12.452/95 que regulamentou a municipalização do ensino público no Ceará tinha como princípio básico o estabelecimento de um regime de cooperação entre estado e municípios, com estabelecimento de padrões de qualidade do ensino e de seleção e contratação de pessoal, transferência de recursos e apoio técnico pelo estado com contrapartida

³⁷ Os resultados apresentados para o ensino fundamental são da rede pública do Ceará (estadual, municipal e federal) e os do ensino médio, somente da rede estadual. Levantar somente os dados da rede estadual no ensino fundamental não seria significativo, uma vez que o estado detém somente uma pequena parcela das matrículas nessa etapa. No entanto, deixar de apresentá-los na análise significaria deixar de considerar os resultados relacionados à forma como foi formulada e implementada a política de municipalização do ensino fundamental no estado.

³⁸ A lei 12452/1995 dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público do Ceará e pode ser acessada em <http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis95/12452.htm>

de elaboração de planos, investimento mínimo de 25% na educação e avaliação sistemática do rendimento escolar por parte dos municípios.

O processo de municipalização do ensino no Ceará faz parte de um quadro maior de modernização e racionalização da gestão pública do estado que iniciou no primeiro governo de Tasso Jereissati (1987-1990) com as reformas administrativa e fiscal e se estendeu à educação nos governos seguintes, tendo como princípios norteadores a descentralização e a gestão estratégica. Além do processo de municipalização, duas outras políticas educacionais implementadas no período entre 1987 e 2002 merecem destaque: a avaliação sistemática da aprendizagem e a eleição democrática de diretores escolares (VIEIRA, 2007).

Preocupada com os resultados do primeiro ciclo de avaliações do SAEB em 1990, que revelou problemas relacionados ao acesso e à qualidade do ensino básico, assim como baixa produtividade do sistema educacional, em 1992³⁹ a SEDUC/CE (Secretaria da Educação do Estado do Ceará) realizou a primeira avaliação amostral do rendimento escolar dos alunos de 4^a e 8^a série das escolas estaduais. Em 2000, por meio da Portaria 101/00, implementou o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) e em 2004 o SPAECE passou a avaliar também os alunos das redes municipais de ensino básico. (SEDUC/CE, 2016).

Em 1995, atendendo ao princípio da gestão democrática, os diretores e vice-diretores escolares passaram a ser eleitos pela comunidade, ao invés de indicados politicamente. A implantação do modelo de gestão por resultados (GpR) no Ceará ocorreu no governo de Lúcio Alcântara (2003-2006) embora, como ressaltam Medeiros, Rosa e Nogueira (2008, p.9), as medidas adotadas pelos governos desde 1987 tivessem convergido *“para a busca de uma metodologia que norteasse a ação governamental para resultados”*.

A tabela 14 apresenta os governadores, seus partidos políticos e secretários de educação do Ceará que atuaram entre 1995 e 2016. Observa-se que o mesmo partido político esteve à frente do governo do estado entre 1995 e 2006, enquanto o processo de modernização e racionalização da gestão pública se estabilizava e convergia para a GpR. Os governos que se seguiram mantiveram o direcionamento para resultados e o modelo foi consolidado a partir de 2007.

³⁹ Os estados de Minas Gerais e do Ceará são precursores no desenvolvimento de processos de avaliação do rendimento escolar em larga escala.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
1995-1998	Tasso Jereissati	Antenor Manoel Napolini	PSDB
1999-2002	Tasso Jereissati	Antenor Manoel Napolini	PSDB
2002	Beni Veras	Jaime Cavalcante de Albuquerque Filho	PSDB
2003-2006	Lúcio Alcântara	Sofia Lerche Vieira Luis Eduardo de Menezes Lima (2006)	PSDB
2007-2010	Cid Gomes	Maria Izolda Cela de Arruda Coelho	PSB
2011-2014	Cid Gomes	Maria Izolda Cela de Arruda Coelho Maurício Holanda Maia (2014)	PSB/PROS
2015-atual	Camilo Santana	Antonio Idilvan de Lima Alencar	PT

Tabela 14: Governadores e secretários de educação do Ceará desde 1995
Fonte: elaborado com dados dos documentos oficiais do Estado do Ceará

A SEDUC/CE, sob gestão de Sofia Lerche (2003-2005) e Luiz Eduardo Menezes (2006), desenvolveu e implementou um planejamento educacional baseado em 4 (quatro) princípios orientadores – educação de qualidade e inclusão social; gestão democrática e controle social; ação compartilhada entre poder público e sociedade; desenvolvimento profissional permanente e valorização dos servidores da educação – e 10 (dez) programas prioritários (VIEIRA; VIDAL; VIEIRA, 2007). Nesse período, foi implementado o Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar (SADRE) e o GIDE (Gestão Integrada da Escola). O primeiro consistia em um sistema que *“condensa e apura resultados mediante relatórios e monitoramento das metas, democratiza as informações e funciona como uma ferramenta de acompanhamento e assessoramento baseado em fatos e dados”* e permite a interação online das escolas com a SEDUC/CE, favorecendo a comunicação e a troca de informações. O segundo era uma ferramenta de gestão desenvolvida com o objetivo de melhorar a comunicação entre a SEDUC, o CREDE e as escolas e *“evitar a sobreposição de instrumentos de gestão”* ao incorporar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Projeto Pedagógico (PPP) e outras ações relacionadas ao gerenciamento de rotinas em um único instrumento de gestão escolar voltado para resultados. (VIEIRA, VIDAL, VIEIRA, 2007, p.7).

O PPA 2008-2011 apresentado Cid Gomes (PSB) apontava para a consolidação do modelo de GpR implementado pelo estado no governo anterior e

seu aperfeiçoamento por meio de novos instrumentos de planejamento, gestão e monitoramento dos programas e projetos governamentais e, para a integração de políticas e programas e a ampliação de parcerias (SEPLAG/CE, 2007; CEARÁ, 2007).

Na educação, as propostas foram de apoio aos municípios, construção da rede integrada de ensino público, expansão do ensino médio, acompanhamento e avaliação permanentes dos processos de ensino-aprendizagem, deflagração do processo de revisão dos planos de carreira e remuneração dos trabalhadores de educação e da elaboração do Plano Estadual de Educação (CEARA, 2007). Com base nessas propostas, a equipe gestora que assumiu a secretaria sob o comando de Maria Izolda Coelho, ampliou em 2007 o SPAECE, passando a avaliar de forma censitária os três anos do ensino médio e criou em 2008, como parte integrante do programa Aprender Pra Valer⁴⁰, a Superintendência Escolar, órgão voltado para o desenvolvimento de estratégias de acompanhamento e monitoramento da gestão escolar com foco no aperfeiçoamento pedagógico e na melhoria dos processos de ensino-aprendizagem. Segundo a SEDUC/CE (2016), *“essa sistemática de avaliação tornou-se um instrumento gerencial imprescindível para a gestão estadual, a gestão escolar e a gestão de sala de aula”*. Em 2009, foi estabelecida uma premiação para todos os trabalhadores do quadro funcional das escolas que atingissem as metas estabelecidas pela SEDUC/CE com base no SPAECE.

Em relação ao ensino fundamental, foi intensificada a parceria com os municípios, com foco no desenvolvimento da aprendizagem na idade certa (Programa de Alfabetização na Idade Certa – PAIC) e estímulos a projetos de melhoria nos processos de ensino/aprendizagem (Premio Escola Nota 10, Projeto Professor Diretor de Turma). Outro estímulo importante foi a mudança nos critérios de repasse do ICMS (Imposto de Circulação e Movimentação de Mercadorias e Serviços) – lei 14023/2007 – que condicionou um percentual de repasse à qualidade da educação municipal, medida por meio de indicadores de resultado. Segundo a nova legislação (CEARÁ, 2007), 75% da receita do ICMS destinada aos municípios seria distribuída de acordo com o VAF (valor adicionado fiscal) e os 25% restantes da seguinte forma:

⁴⁰ Lei nº 14.190, de 30/07/2008

Art.1

II - 18% (dezoito por cento) em função do índice municipal de qualidade educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do índice municipal de qualidade da saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do índice municipal de qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental. (CEARA, 2007).

O estabelecimento de matrizes curriculares para o ensino médio em 2009, no âmbito do programa “Escola Aprendiz” (SEDUC/CE, 2009), indicou um novo direcionamento das políticas educacionais do estado, que passaram a ser concentradas na melhoria do acesso, do fluxo e do desempenho do ensino médio. (SEDUC/CE, 2009). Em 2011 a SEDUC/CE instituiu o ProEMI / PJJ em parceria com o Instituto Unibanco com objetivo de melhorar o desempenho, reduzir a evasão, promover a conclusão e universalizar o ensino médio por meio de apoio técnico e financeiro e do uso de uma metodologia de GpR.

A base do projeto iniciado em 2012 era a capacitação em gestão escolar por resultados de um grupo de gestores de cada escola participante e o acompanhamento, durante três anos (correspondente ao ciclo do ensino médio), da implementação de um plano de melhoria da qualidade educacional baseado na metodologia de GEpR – Gestão Escolar para Resultados – desenvolvida pelo Instituto Unibanco. (SEDUC/CE, 2016). A metodologia de GEpR consiste em um processo cíclico, interativo e iterativo de planejamento, execução, comunicação e avaliação de projetos, processos e ações escolares que devem estar voltadas para a redução das condições que produzem desigualdade e para a garantia da efetividade da aprendizagem. (SEDUC/CE, 2011).

A proposta era iniciar o projeto com 180 escolas em 2012, passar a 300 em 2013 e atingir o número de 523 escolas em 2014 (SEDUC/CE, 2011). No entanto, o projeto alcançou 393 escolas estaduais até 2014 e 439 (cerca de 442 mil alunos) até 2016. (INSTITUTO UNIBANCO, 2015; 2017). O objetivo, as estratégias, as metas, os resultados esperados e os indicadores podem ser visualizados no quadro 05, adaptado da apresentação do projeto feita aos diretores de escola (SEDUC/CE, 2011).

Objetivo geral	
Contribuir para que os jovens concluem o ensino médio com qualidade	
Estratégias	Metas
Melhoria no desempenho	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar em 25 pontos a proficiência média da escola em língua portuguesa e matemática • Diminuir em 50% o percentual de alunos no padrão de desempenho baixo na escala SAEB de ensino médio em 3 anos
Permanência dos jovens na escola	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuir em 40% os índices globais de abandono escolar no ensino médio em 3 anos
Resultados esperados	Indicadores
R1 – alunos com competência e habilidades em língua portuguesa e matemática	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de alunos acima da média em língua portuguesa e matemática por turma e bimestre
R2 – alunos com alto índice de frequência	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de alunos com frequência acima de 75% em língua portuguesa e matemática
R3 – professores com alto índice de frequência	<ul style="list-style-type: none"> • Média de frequência de professores por série
R4 – práticas pedagógicas melhoradas	<ul style="list-style-type: none"> • Diversidade das práticas pedagógicas • Taxa de adesão e participação de professores em atividades complementares do projeto
R5 – gestão escolar por resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Efetividade do grupo gestor do projeto na escola • Clima escolar • Diversidade das parcerias existentes
R6 – infraestrutura da escola melhorada	<ul style="list-style-type: none"> • Salas ambientes montadas, equipadas em condições de uso e utilizadas

Quadro 05: Programa Jovem do Futuro do Ceará

Fonte: adaptado a partir da apresentação do projeto realizada em 2011 pela SEDUC/CE e o Instituto Unibanco para os diretores das escolas estaduais do Ceará (SEDUC/CE, 2011)

A primeira avaliação de impacto do projeto realizada pelo Instituto Unibanco em 2013 em relação à implementação do ProEMI/PJF no Ceará não apresentou resultado estatisticamente significativo ao longo do período de implementação (2012 / 2013). O referido instituto ressalta que o mesmo aconteceu com as escolas piloto, onde foi necessário um período de adaptação para o projeto

começar a gerar resultados substancialmente positivos. (INSTITUTO UNIBANCO, 2015).

Como resultado geral das políticas educacionais do estado implementadas na última década, é possível verificar uma melhoria geral dos indicadores. O índice de analfabetismo caiu de 24% em 2001 para 16,3% em 2012 (IPECE, 2013). No mesmo período, a taxa de atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos subiu 7,6 pontos percentuais, saindo de 77% para 84,6%, o que contribuiu para a ampliação do número de anos de estudo da população de 18 a 29 anos que subiu de 6,4 em 2001 para 9,7 em 2015, uma diferença de 52% (PNE, 2016).

Em 2015 o estado do Ceará se destacou pelo desempenho no ensino público fundamental de 1º ao 5º ano, com nota 5,7 no IDEB, uma melhoria de 104% desde que foram apresentados os primeiros resultados pelo INEP em 2005. Além disso, naquele mesmo ano, apresentou uma diferença de apenas 11% entre os resultados do IDEB da rede privada e da rede pública na etapa inicial do ensino fundamental e 29% na etapa final, evidenciando que a política de municipalização do ensino fundamental, que contou com o estabelecimento de parcerias entre estado e município para cooperação técnica, administrativa e pedagógica e alterações na legislação tributária estadual, gerou bons resultados em termos de melhoria da qualidade do ensino público municipal e redução da desigualdade educacional. No entanto, a melhoria nos resultados do IDEB das escolas de ensino médio da rede pública (basicamente estaduais) entre 2005 e 2015 foi menor do que a média nacional e as diferenças entre as redes privada e estadual não alcançou a queda esperada para uma década, indicando que as políticas voltadas para essa etapa de ensino ainda não promoveram as mudanças necessárias para se alcançar a qualidade e a equidade da educação pública no estado. O gráfico 27 apresenta os resultados das escolas públicas do Ceará no IDEB no ensino básico de 2005 a 2015 e o gráfico 28 apresenta a diferença entre as notas dos alunos da rede pública e da rede privada do estado.

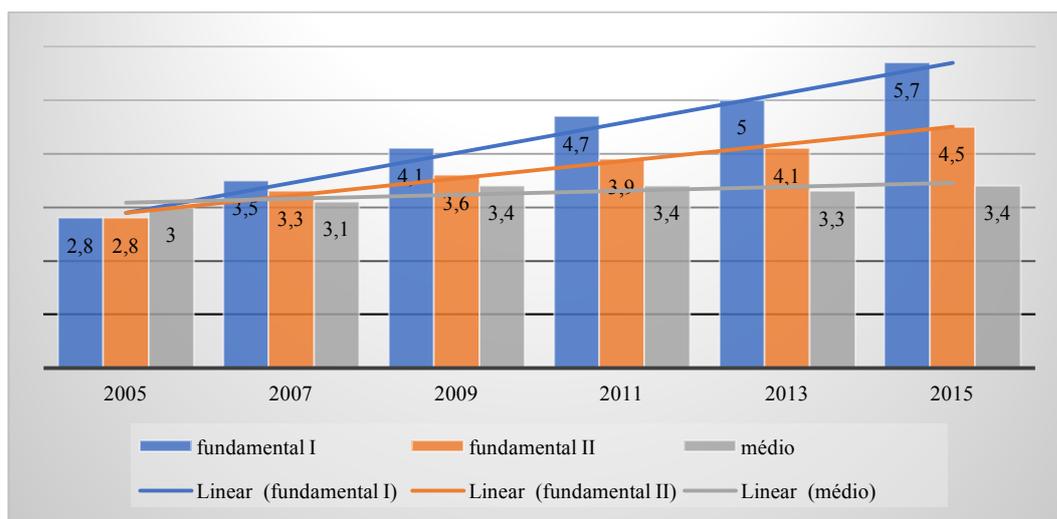


Gráfico 27: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede pública do Ceará⁴¹

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

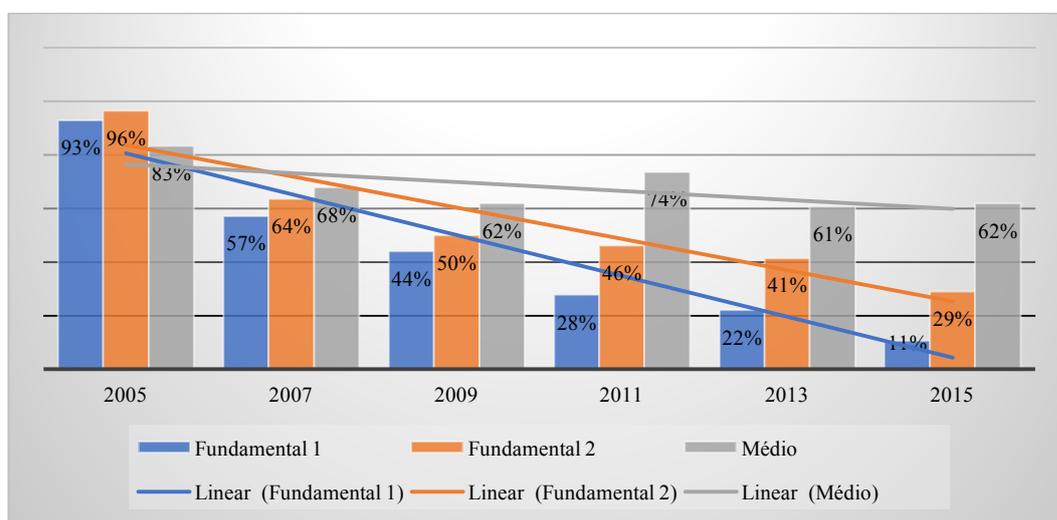


Gráfico 28: Variação da distorção entre as notas da rede pública e da rede privada do Ceará no IDEB em cada etapa do ensino (2005-2015)

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Quanto aos indicadores de rendimento, a etapa inicial do ensino fundamental apresentou uma queda mais significativa na taxa de reprovação entre 2010 e 2015 (55,1%) e o ensino médio na taxa de abandono nesse mesmo período (68%). Os gráficos 29 e 30 apresentam as variações apresentadas pela rede pública do estado nessas taxas entre 2010 e 2015.

⁴¹ Os resultados apresentados para o ensino fundamental são da rede pública do Ceará (estadual, municipal e federal) e os do ensino médio, somente da rede estadual. Levantar somente os dados da rede estadual no ensino fundamental não seria significativo, uma vez que o estado detém somente uma pequena parcela das matrículas nessa etapa. No entanto, deixar de apresentá-los na análise significaria deixar de considerar os resultados relacionados à forma como foi formulada e implementada a política de municipalização do ensino fundamental no estado.

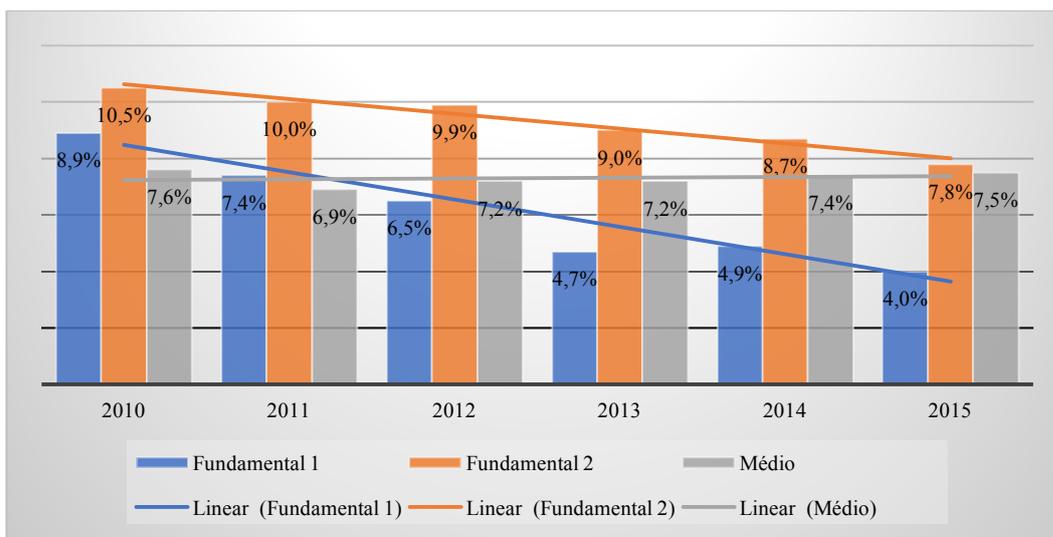


Gráfico 29: Variações nas taxas de reprovação (2010-2015) – rede pública do Ceará
Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016)

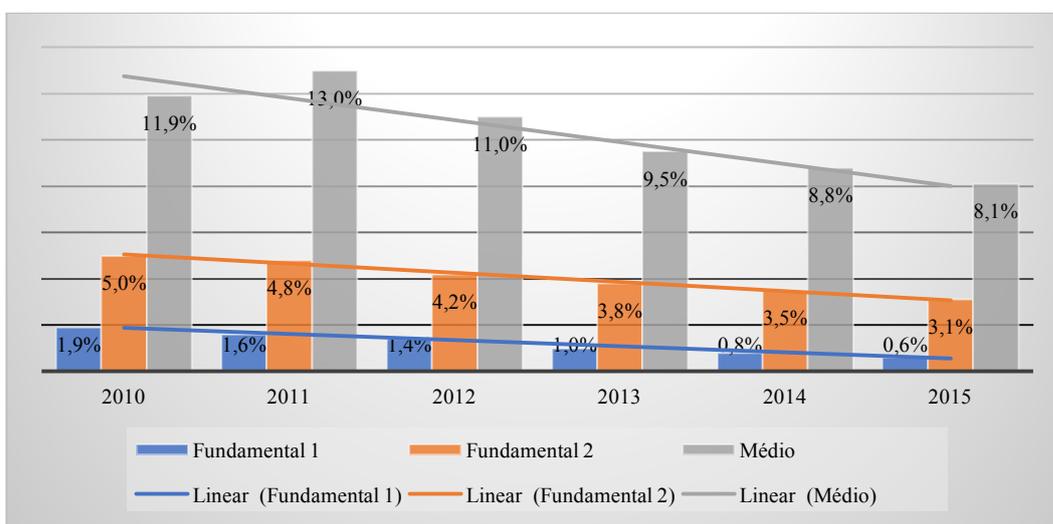


Gráfico 30: Variações nas taxas de abandono (2010-2015) – rede pública do Ceará
Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016)

Quanto à distorção idade-série, observa-se que houve uma redução na taxa entre 2006 e 2010, 54% e 34% respectivamente na etapa inicial e final do ensino fundamental e 42% no ensino médio. No entanto, entre 2008 e 2010 ocorreu uma elevação nessa taxa em todos os níveis. A partir de 2011 a taxa voltou a cair, mas de forma menos acentuada na etapa final do ensino fundamental e no ensino médio, como pode ser observado no gráfico 31.

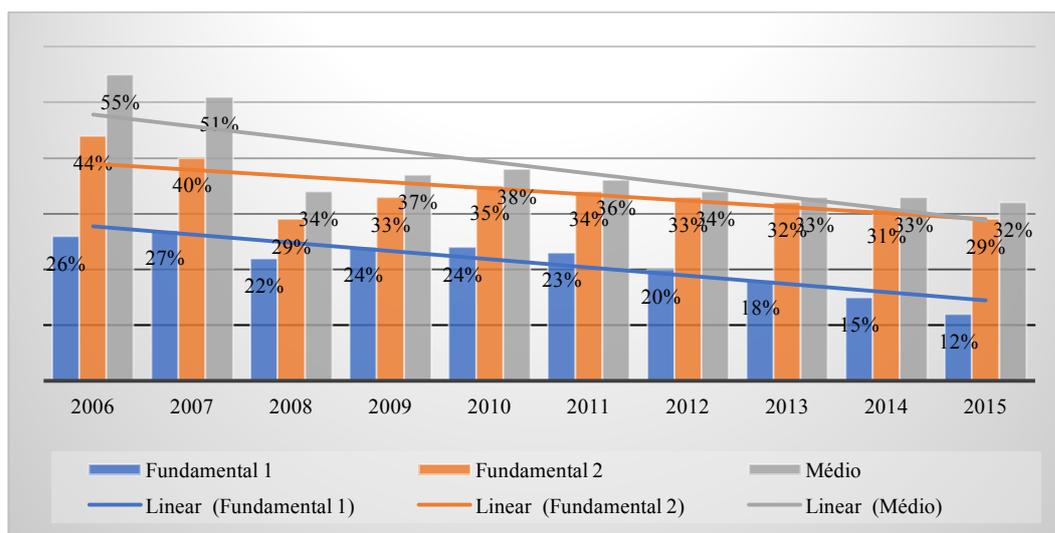


Gráfico 31: Variações nas taxas de distorção idade série (2006-2015) – rede pública do Ceará
Fonte: elaborado com dados do QEdU (2016)

Apesar dos bons resultados nos índices, ainda há muito trabalho a fazer para melhorar o desempenho da educação cearense, principalmente no ensino médio. Os primeiros resultados apresentados pelo PJJ foram positivos e demonstram que houve um avanço com a política de GEpR nas escolas que aderiram ao programa, mas o número de escolas que completou o ciclo é pequeno para afetar os resultados do estado de forma significativa e o programa ainda precisa ser consolidado em todo o estado.

Uma análise comparativa dos elementos dos modelos de gestão cearense e canadense (no qual o primeiro se inspirou), realizada por Medeiros, Rosa e Nogueira em 2008, evidenciou “*que eles convergem no planejamento de políticas e programas com foco em resultados, mas divergem em complexidade e maturidade nos serviços, administração, pessoal, responsabilização, gerência de riscos, estratégia de governança, performance, aprendizado e valores*” e mostrou que eles refletem a cultura na qual estão inseridos e que a efetividade do modelo cearense dependerá, dentre outros fatores, da disseminação dos novos princípios e valores entre os gestores educacionais e servidores, além de capacitação e avaliação constantes.

4.7. A busca por resultados na educação em Minas Gerais

O estado de Minas Gerais é pioneiro na introdução de princípios de gestão participativa e ferramentas de gestão por resultados na educação. Apesar de não ter ficado entre as cinco redes estaduais melhor avaliadas em 2015 no IDEB do ensino médio, a rede mineira alcançou uma das cinco primeiras colocações nessa etapa de ensino até 2013, esteve posicionada na 1^a ou 2^a colocação durante toda a série histórica do IDEB apurado para a primeira etapa do ensino fundamental e alcançou uma das três primeiras colocações no IDEB apurado para a etapa final em 2005, 2011 e 2013. Os bons resultados no IDEB, seu pioneirismo na implantação de instrumentos de gestão e o reconhecimento internacional do programa de gestão por resultados implementado pelo estado a partir de 2003 justificam o estudo das políticas educacionais de Minas Gerais.

Com área de 586.521 km² e uma população de quase 21 milhões de habitantes, o estado de Minas Gerais é o segundo mais populoso do país. (IBGE, 2015). Segundo o Censo Educacional, em 2015 foram realizadas 4.624.599 matrículas na educação básica no estado e a rede estadual de educação foi responsável por cerca de 45% dessas matrículas. Naquele ano, a rede contava com 3.665 unidades escolares. Importante destacar que a rede estadual respondia, em 2015, por 32% das matrículas dos alunos da rede pública dos anos iniciais do ensino fundamental, 69,5% dos anos finais e 95,4% do ensino médio (QEDU, 2016), o que demonstra que o estado ainda estava longe de promover a redistribuição de responsabilidades proposta na LDB/96 em relação ao ensino fundamental, embora tenha assumido a atribuição que lhe compete quanto ao ensino médio.

As primeiras discussões e o encaminhamento de propostas visando fortalecer a esfera municipal na oferta da educação infantil e fundamental pública ocorreram a partir de 1983 com o I Congresso Mineiro de Educação e o Plano Mineiro de Educação – governos Tancredo Neves (1983) e Hélio Garcia (1984/86) – com estímulo à desconcentração e à cooperação. Os governos seguintes – Newton Cardoso (1987/90) e Hélio Garcia (1991-1994) – procuraram promover a municipalização, que se intensificou a partir de 1992, mas foi somente no governo de Eduardo Azeredo (1995-1998), com a publicação da LDB/96 e a instituição do FUNDEF que o movimento ganhou força, atingindo seu ápice em

1998. (RESENDE, 2007). No início do governo seguinte, de Itamar Franco (1999-2002), o processo de municipalização foi suspenso e seus pressupostos e impactos reavaliados. Com o estabelecimento de novas regras para a municipalização do ensino fundamental (Resolução 161/2000), ocorreu uma desaceleração do processo, embora a participação do estado no ensino médio tenha continuado crescendo até 2002, como mostra a tabela 15. Ao visualizar os dados, é possível perceber que tanto a municipalização do ensino fundamental quanto o aumento do percentual de matrículas no ensino médio estadual foram maiores no período entre 1994 e 2002, indicando uma mudança de rumo na política educacional a partir desse período.

Etapa da educação básica	Percentual de Matrícula				
	1994	1998	2002	2010	2015
Ensino Fundamental	71,34%	56,05%	51,43%	46,68%	44,55%
Ensino Médio	66,97%	72,19%	84,94%	83,19%	86,57%

Tabela 15: Participação da rede estadual nas matrículas do ensino fundamental e médio em relação ao total de matrículas do estado de Minas Gerais

Fonte: elaborado com os dados até 2002 apresentados por Resende (2007) e de 2010 a 2015 disponibilizado no portal do QEDU (2016).

O estado tem um histórico de vanguarda na introdução de instrumentos de gestão participativa e ferramentas de avaliação e gestão por resultados no sistema educacional. Em 1983 já havia iniciado o processo de implantação dos colegiados escolares como forma de ampliar e estimular a participação da comunidade escolar. Em 1989 a Constituição Estadual, ao dispor sobre um sistema de gestão descentralizado, democrático e participativo, instituiu a seleção competitiva de diretores e vice-diretores escolares, reforçando a visão de gestão democrática e participativa das escolas instituída pela Constituição Federal de 1988 ao incluir a participação da comunidade no processo de seleção da equipe de direção das escolas estaduais (MINAS GERAIS, 1989).

Entre 1991 e 1994 foram anunciadas modificações significativas no sistema educacional mineiro, tendo como objetivo a transferência de poder decisório da Secretaria e Delegacias de Ensino para a escola (MINAS GERAIS, 1991). O objetivo da descentralização do sistema era garantir uma maior eficiência, com otimização dos recursos gastos com a educação no estado. Ao processo de seleção competitiva de diretores foi incluída mais uma variável – um conjunto de

competências mínimas exigidas para os candidatos ao cargo. Além disso, as funções do Colegiado Escolar foram revistas e ele se tornou responsável por alocação de recursos, fiscalização de gastos, elaboração do projeto pedagógico e avaliação interna da escola⁴², o que resultou em uma maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica para a escola, conforme destaca Alvarenga (2014).

Como forma de garantir o controle da qualidade dos processos escolares ao conceder maior autonomia à escola, tornou-se imperativo estabelecer um processo de avaliação sistêmica dos resultados educacionais e, em 1992, o governo estadual criou o primeiro programa de avaliação das escolas públicas de Minas Gerais⁴³. Era a contrapartida exigida pela autonomia concedida, uma combinação entre autonomia escolar e controle estatal e não deixava de ser uma forma de verificar os resultados do próprio processo de descentralização da gestão escolar. Nesse primeiro movimento avaliativo em que foram aplicados testes de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, Química, Biologia e Redação a alunos da 3^a, 5^a e 8^a série do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio, pais, professores, diretores de escola e técnicos foram envolvidos na elaboração dos instrumentos de avaliação e sua aplicação, procurando garantir a autonomia das escolas e a aprendizagem dos envolvidos no processo. (HORTA NETO, 2013).

O programa Pró-Qualidade iniciado em 1994 e implementado no governo seguinte, de Eduardo Azeredo (1995-1998), tinha como objetivo reduzir os índices de repetência e a evasão escolar e melhorar a qualidade da educação por meio da gestão eficiente das escolas. Com três projetos complementares associados a ele – o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE) e o Projeto de Desenvolvimento e Enriquecimento Curricular (PDEC) –, o Pró-Qualidade procurou reforçar o processo de descentralização da gestão da educação no estado e conceder maior autonomia pedagógica às escolas. (ALVARENGA, 2014). No entanto, Mattos (1999) afirma que nesse momento o que realmente ocorreu foi a desconcentração de poder decisório das unidades centrais para as escolas, com autonomia relativa

⁴² A nova proposta de funcionamento e organização dos colegiados escolares foi implementada por meio do Decreto n. 33.334, de 16 de janeiro de 1992 e da Resolução n. 6.907, de 23 de janeiro do mesmo ano, quando foram estabelecidas normas complementares para a instituição e funcionamento do colegiado nas unidades estaduais de ensino. (ALVARENGA, 2014)

⁴³ Resolução SEE/MG n. 6.908, de 17 de janeiro de 1992.

dos diretores escolares, que precisavam atender a uma série de normas e regulamentos estabelecidos pela secretaria de educação.

Dessa forma, quando tem início o governo Itamar Franco em 1999, uma série de instrumentos e ferramentas técnicas, assim como alguns princípios de gestão por resultados, já haviam sido considerados na área de educação em Minas Gerais, ainda que nem todos efetivamente implementados. No entanto, os dados educacionais demonstravam que os índices de evasão escolar continuavam elevados e que era necessário melhorar a qualidade e a equidade da educação pública oferecida pelo estado (ALVARENGA, 2014). Objetivando reforçar o princípio da escola democrática, o governo de Itamar Franco (1999-2003) apresentou a política chamada “Escola Sagarana”, que tinha como compromissos a inclusão, a qualidade da educação e a efetiva autonomia da gestão escolar (MINAS GERAIS, 1999). Nesse período foi implantado o Programa Bolsa Familiar para a Educação visando reduzir a evasão escolar e criado um plano de carreira como forma de valorizar os profissionais da educação. Foi estabelecida, também, a exigência de se elaborar o Projeto Político Pedagógico (PPP) coletivamente, tomando como base as diferenças e particularidades de cada escola, o que era condizente com a perspectiva desse governo de estímulo à participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas estaduais. (ALVARENGA, 2014). Em 2000, o programa de avaliação em larga escala das escolas estaduais foi reforçado e ampliado com a criação o SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública – tendo como objetivo desenvolver programas de avaliação integrados que, por meio das informações disponibilizadas, favorecessem o planejamento e o gerenciamento de ações de melhoria contínua em todos os níveis do sistema educacional mineiro. (SEE/MG, 2016).

Mas foi a partir de 2003, com a modernização da gestão pública do estado, que princípios de gestão por resultados passaram a fazer parte do dia-a-dia da gestão educacional. A nova forma de gerir o estado estabelecida pelo chamado “*choque de gestão*” impactou tanto na elaboração de políticas públicas para a educação quanto na gestão educacional, que passou a contar com princípios de racionalidade, transparência, autonomia e responsabilização. O foco na melhoria da qualidade da educação ganhou uma perspectiva mais tecnicista, tendo como base os projetos estruturadores considerados prioritários e os indicadores e metas

pactuados com o estado. Tendo como objetivo a melhoria das condições de vida da população, o PMDI 2003 estabeleceu como meta o aumento progressivo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por meio de ações integradas desdobradas em 10 prioridades estratégicas que serviriam de subsídios para a definição dos projetos articuladores. (SEPLAG/MG, 2003).

Como um dos três serviços prestados pelo estado e destacados como prioritários, a educação passou a fazer parte da agenda de ações estratégicas, sendo seus objetivos a melhoria da qualidade do ensino fundamental, a universalização e melhoria do ensino médio e a formação para o trabalho de alunos residentes em áreas de vulnerabilidade social. Nesse primeiro momento, foi criado um sistema de metas com base em indicadores de desempenho educacional, estabelecidos a partir dos resultados dos alunos do ensino fundamental e médio no SAEB e dos dados da PNAD (Pesquisa Nacional de Avaliação de Domicílios) anual e do índice de evasão escolar (SEPLAG/MG, 2003).

A partir dessas informações, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG), visando a diminuir as diferenças regionais, definiu doze áreas de ação prioritária e elaborou planos para melhorar a infraestrutura e a capacidade didático-pedagógica das escolas dessas áreas; tornou obrigatório o ensino fundamental de 9 (nove) anos para todo o estado⁴⁴; introduziu um padrão curricular para a educação básica, o chamado currículo básico comum (CBC); elaborou guias para orientar os professores da alfabetização e dos primeiros anos do ensino fundamental; implementou o Projeto Escolas de Referência visando testar iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade do ensino; instituiu a Avaliação de Desempenho Individual (ADI) e criou um novo plano de carreira com objetivo de melhorar o desempenho dos professores e demais servidores da educação; reformulou o SIMAVE, com a revisão do PROEB (Programa de Avaliação da Educação Básica) e a criação do PROALFA (Programa de Alfabetização Escolar); e, passou a monitorar as escolas estaduais e as Secretarias Regionais de Educação (SRE) e fazer intervenções por meio do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), que propunha a preparação de profissionais da escola (chamados especialistas) para analisar os resultados das avaliações em conjunto com a realidade escolar e, com

⁴⁴ O estado de Minas Gerais foi o primeiro a oferecer o ensino fundamental de 9 anos em 2004 e tornar obrigatório a entrada das crianças na escola aos 6 anos de idade.

base nas metas pactuadas, planejar ações pedagógicas voltadas para a melhoria do desempenho nos testes. Além disso, em 2006 estabeleceu novos critérios de seleção de diretores escolares, com exigência de certificação ocupacional para o cargo e, em seguida, criou programas de desenvolvimento gerencial visando fortalecer a gestão escolar. (ALVARENGA, 2014).

Em 2004, o Índice de Mineiro de Responsabilidade Social⁴⁵ (IMRS) foi criado com a finalidade de mensurar a responsabilidade social conjunta das três esferas de governo e a educação, juntamente com a saúde, foi considerada a dimensão de maior peso, contemplando indicadores que procuravam retratar a situação educacional de cada município como grau de escolaridade, acesso, qualidade da educação básica e esforço municipal em termos de gasto com a educação.

Entre 2006 e 2007, o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar (PAAE) foi testado nas escolas de referência com o objetivo de fornecer um diagnóstico sobre a aprendizagem escolar e subsidiar o planejamento e as intervenções pedagógicas. A partir de 2008 foi estendido para todas as escolas estaduais de ensino médio. Anualmente são aplicadas duas provas de cada disciplina, uma no início do ano e outra no final, de forma a avaliar se houve evolução em termos de aprendizagem. (HORTA NETO, 2013).

O programa “*estado para resultados*” apresentado no PMDI 2007 trouxe um refinamento das estratégias e do modelo de gestão apresentado em 2003, inserindo os destinatários das políticas públicas no cerne do processo de planejamento. Houve continuidade tanto da secretária de educação quanto das políticas educacionais e três objetivos estratégicos foram estabelecidos para a área de educação: aumento da escolaridade média da população, redução das disparidades regionais de aprendizado e melhoria da qualidade no ensino com base em padrões internacionais. (SEPLAG/2007).

As estratégias de trabalho definidas para alcançar esses objetivos foram: a melhoria constante dos sistemas de avaliação; o aumento do tempo de permanência na escola; o monitoramento do desempenho e a qualificação dos professores; a ampliação do tempo de atendimento de creches e pré-escolas; e a concepção e implementação de um novo padrão de gestão da educação, orientada

⁴⁵ O IMRS é calculado pela Fundação Joao Pinheiro a cada 2 anos e foi criado pela Lei 15011, de 15/01/2004.

para o aprendizado do aluno e a eficiência operacional. (SEPLAG/MG, 2007). Tais objetivos e estratégias foram transformados em metas e indicadores de resultado finalístico e utilizados para estabelecer os acordos de resultados entre o governo do estado, a secretaria da educação e as escolas estaduais e para bonificar os profissionais da educação que alcançassem o desempenho esperado. Visando preparar os diretores escolares para atuar de acordo com o novo padrão de gestão, foram oferecidos cursos de qualificação e formação continuada.

A primeira etapa acordo de resultados firmado entre a SEE/MG e o governador do estado tinha como objeto de pactuação os resultados finalísticos apresentados no quadro 06, a execução de projetos estruturadores e da agenda setorial do Choque de Gestão, a racionalização do gasto e a melhoria do desempenho, conforme previstos no Caderno de Desafios e Prioridades, no Caderno de Compromissos⁴⁶ e no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O 8 (oito) projetos estruturadores propostos, assim como o desdobramento dos indicadores de resultados finalísticos, estavam voltados para atender a 4 (quatro) áreas de resultado. Já a agenda setorial do Choque de Gestão para a Educação estava relacionada às questões organizacionais que afetavam a produtividade da área. (SEPLAG/MG, 2007).

A segunda etapa desse 1º acordo de resultados na área de educação foi pactuada em 2008 entre a dirigente da SEE/MG e os responsáveis pelas unidades administrativas a ela subordinadas, sendo um desdobramento, para as equipes de trabalho, do que foi acordado na primeira etapa. Os objetos de pactuação foram os resultados finalísticos, a execução de projetos estruturadores e a execução das iniciativas de gestão. (MINAS GERAIS, 2008). Importante observar que, com esse 1º acordo de resultados, o governo do estado se comprometeu em ampliar a autonomia da SEE/MG e, caso as metas acordadas fossem alcançadas, numa relação clara entre autonomia e responsabilização, seria pago um bônus por produtividade às equipes e aos profissionais que tivessem contribuído para os resultados positivos. O recebimento e o valor do bônus estavam condicionados,

⁴⁶ “Instrumentos de contratualização de resultados, os Cadernos responsabilizam os Secretários de Estado pela gestão dos projetos e por atingir as metas que representam as mudanças de interesse da sociedade. Os cadernos de desafios e prioridades detalham as definições de objetivos, indicadores, metas e projetos para as Áreas de Resultado e os cadernos de compromisso desdobram estas definições para as diversas secretarias” (MINAS GERAIS, 2007, p.21).

naquele momento, à Avaliação de Desempenho Individual (ADI), especificamente ao número de dias trabalhados (MINAS GERAIS, 2012).

indicador	situação atual	2011	2023
aumentar a qualidade do ensino auferida pelo SAEB	Port/Mat	Port/Mat	Port/Mat
. 4ª série/5º ano Ensino Fundamental	183,0/195,8	200/200	220/230
. 8ª série/9º ano Ensino Fundamental	232,1/250,8	266/275	300/310
. 3ª ano Ensino Médio	273,1/291,7	312/325	350/375
aumentar o % de alunos lendo aos 8 anos	82,50%	100%	100%
aumentar a escolaridade média dos jovens aos 15 aos 18 anos	6,6/8,4	7,5/10	9/12,0
redução das desigualdades regionais entre as SRE, calculadas pela diferença $\Delta X = IQ_{Emax} - IQ_{Emin}$ dos índices de qualidade do ensino			
. 4ª série/5º ano Ensino Fundamental	▲ X	66,67%▲ X	50%▲ X
. 8ª série/9º ano Ensino Fundamental	▲ X	66,67%▲ X	50%▲ X
. 3ª ano Ensino Médio	▲ X	66,67%▲ X	50%▲ X
eleva o % de docentes do ensino básico com curso superior			
. 1ª a 4ª séries	51%	70%	90%
. 5ª a 8ª séries	86,90%	97%	100%
. Ensino médio	93,40%	100%	100%
eleva o % de docentes/ gestores escolares com certificação ocupacional	0%/0%	40%/100%	90%/100%
eleva a taxa de conclusão do ensino fundamental / médio	65,3%/46,1%	80%/70%	100%/100%
reduzir a taxa de distorção idade-série do ensino fundamental / médio	23,3%/39,7%	10%/20%	3%/5%
aumentar a taxa de escolarização dos jovens de 15 a 17 anos (% total de jovens de 15 a 17 anos cursando ensino médio)	66%	75%	85%

Quadro 6: Metas educacionais do governo estadual de Minas Gerais para 2011 e 2023

Fonte: Elaborado com base nas informações do PMDI 2007-2023 (MINAS GERAIS, 2007).

Chama atenção a ênfase na produtividade e nos resultados em detrimento de normas e regulamentos, característica marcante do modelo burocrático combatido pela política choque de gestão. Fica evidente, também, a importância dos resultados finalísticos baseados no desempenho das escolas e dos alunos e o uso de critérios técnicos e objetivos para a avaliação das escolas e da secretaria ao tomar como referência as informações do SIMAVE, da Prova Brasil, do IBGE e os levantamentos quantitativos feitos pela própria SEE/MG.

Em 2011, em consonância com o Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais (PDEMG), que incorporou os princípios e premissas da GpR implementados no sistema educacional entre 2003 e 2011 (MINAS GERAIS, 2011), as estratégias e ações propostas pelo novo governo objetivavam melhorar a qualificação técnica dos profissionais da educação; consolidar o sistema de

avaliação do ensino de forma a torná-lo um instrumento efetivo de planejamento educacional; fortalecer a gestão democrática na escola através do estímulo à participação das famílias e da comunidade escolar e ao compartilhamento de decisões e responsabilidades; estabelecer parcerias com órgãos públicos e privados que favoreçam a capacitação para o trabalho e melhorem a empregabilidade dos jovens estudantes; atuar mais ativamente em áreas de maior vulnerabilidade social; e preparar os estudantes para uma competição mais globalizada ao considerar os resultados tanto do SIMAVE quanto do IDEB e do PISA (MINAS GERAIS, 2011). Merece destaque, também, o estímulo às parcerias, com estabelecimento de uma agenda de cooperação e troca de experiências entre Estado e sociedade civil e a proposta de planejamento e gestão integrados nos diversos níveis da SEE/MG.

O programa estabelecido pelo governo de Antônio Anastasia e intitulado “*Gestão para a Cidadania*” apresentou como inovação o modelo de gestão em rede, com projetos transversais, estímulo à colaboração institucional e à intersectorialidade e ampliação da participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle das políticas do estado. (SEPLAG/MG, 2011). A política de “Estado aberto e em rede” estabelecida no PMDI 2011-2030 trouxe uma perspectiva de maior participação dos cidadãos na busca por resultados. Visando alcançar os objetivos estratégicos propostos no PMDI 2011 – acelerar o aumento da escolaridade média da população; consolidar a rede pública como um sistema exclusivo de alto desempenho; reduzir as desigualdades educacionais; aumentar o emprego e a renda e; aumentar a qualidade e produtividade do trabalho – foram traçadas as seguintes estratégias, prioritárias e complementares, que podem ser verificadas no quadro 07.

Estratégias prioritárias

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver professores, dando ênfase à formação superior, à avaliação e premiação por resultados, à formação continuada, ao apoio metodológico e à valorização profissional. • Desenvolver a capacidade gerencial dos diretores das escolas públicas por meio da seleção baseada em critérios de mérito e liderança, da avaliação e premiação por resultados, da interligação dos profissionais em rede e da certificação ocupacional. • Universalizar o acesso e ampliar a atratividade do ensino médio, estabelecendo |
|--|

uma perspectiva empreendedora e inovadora, expandindo a sua relação com a formação técnica e o mundo do trabalho, aumentando a diversidade e a flexibilidade curricular e adotando medidas para assegurar a permanência dos jovens na escola.

- Promover uma mobilização ampla para elevar a qualidade da educação de forma sustentável, buscando soluções inovadoras, consolidando os instrumentos de educação à distância e a implantação da Escola em Tempo Integral.
- Implantar ampla parceria entre entidades governamentais e privadas, universidades e instituições tecnológicas, para um grande esforço conjunto de qualificação, capacitação e formação profissional técnica de qualidade, orientada pela demanda das empresas e coerente com as principais dinâmicas territoriais.
- Implantar a Rede Mineira do Trabalho, visando a melhoria da qualidade na preparação da mão de obra no estado e a ampliação das oportunidades profissionais.
- Identificar as cidades com baixo dinamismo econômico, renda e empregabilidade e organizar estratégias para criação de oportunidades profissionais.

Estratégias complementares

- Aproximar as escolas das famílias, incorporar a comunidade à escola e estimular a interação de professores e diretores com pais e alunos.
- Intensificar a implantação dos programas de aceleração de aprendizagem, priorizando escolas com avaliações insuficientes e alunos com déficits de aprendizagem e ampliar o Programa Poupança Jovem.
- Promover a segurança e a sensação de segurança na escola e seu entorno mediante parcerias com Polícia Militar, Prefeituras, Ministério Público e outros.
- Apoiar os municípios na ampliação e qualificação da oferta e educação infantil, com prioridade às famílias em situação de maior vulnerabilidade.
- Aperfeiçoar e consolidar o sistema de avaliação do ensino, visando torna-lo um instrumento efetivo de planejamento, monitoramento e gestão escolar. Divulgar os resultados alcançados e os casos bem-sucedidos, de forma a estimular novas parcerias e aumentar o desejo da sociedade por uma educação de alta qualidade.
- Intensificar as ações de capacitação e qualificação a distância, visando aumentar a abrangência regional do ensino no estado e prover condições adequadas de infraestrutura e recursos tecnológicos em toda a rede de ensino.

Quadro 07: Estratégias prioritárias e complementares traçadas para Educação de Minas Gerais
Fonte: elaborado com base no PMDI 2011-2030, MINAS GERAIS, 2011.

Assim como ocorreu em 2007, foram traçados indicadores finalísticos e metas para 2015, 2022 e 2030 (conforme quadro 08), que seriam utilizados na 1ª etapa do acordo de resultados de 2011.

INDICADOR	FONTE	AR	VR	2015	2022	2030
Escolaridade média da população adulta	INEP	2009	6,9	8	9	12
IDEB anos iniciais do EF	INEP	2009	5,8	6,2	6,8	8
IDEB anos finais do EF	INEP	2009	4,1	4,8	6,3	7,5
IDEB do EM	INEP	2009	3,6	4,4	5,3	7
Alunos do 3º ano do EF no nível recomendável de leitura	PROAL FA	2011	88,9%	97,0%	98,0%	99,0%
Alunos do 5º ano do EF com nível recomendável de proficiência em língua portuguesa	SAEB	2009	46,8%	53,4%	70,0%	88,0%
Alunos do 5º ano do EF com nível recomendável de proficiência em matemática	SAEB	2009	48,7%	56,9%	70,0%	88,9%
Alunos do 9º ano do EF com nível recomendável de proficiência em língua portuguesa	SAEB	2009	31,1%	41,9%	70,0%	87,0%
Alunos do 9º ano do EF com nível recomendável de proficiência em matemática	SAEB	2009	18,6%	26,1%	70,0%	85,0%
Alunos do 3º ano do EM com nível recomendável de proficiência em língua portuguesa	SAEB	2009	26,0%	42,9%	70,0%	84,0%
Alunos do 3º ano do EM com nível recomendável de proficiência em matemática	SAEB	2009	9,4%	20,3%	70,0%	80,0%
PISA - % de alunos no nível recomendável em leitura	OCDE/ INEP	2009	30,7%	37,0%	44,0%	57,0%
PISA - % de alunos no nível recomendável em matemática	OCDE/ INEP	2009	18,8%	26,0%	35,0%	56,0%
PISA - % de alunos no nível recomendável em ciências	OCDE/ INEP	2009	25,9%	33,0%	41,0%	58,0%
Taxa de frequência líquida do EM	PNAD/ IBGE	2009	54,4%	60,5%	85,0%	93,4%
Renda mediana do trabalho (R\$)	PME/ IBGE	2010	806,52	1036,5	1472,65	2200
Valor adicionado/horas trabalhadas	IBGE	2008	11,4	13,2	16,6	18,4

Quadro 08: Indicadores e metas para a educação – PMDI 2011/2030

Fonte: elaborado com base no PMDI 2011-2030 (MINAS GERAIS, 2011, p.68)

Em todos os planos estratégicos apresentados desde 2003 (PMDI 2003, 2007 e 2011), a melhoria da qualidade da educação se configurou como prioridade nas ações do estado voltadas para o aumento da competitividade e o desenvolvimento sustentável, o que tornou necessário integrar as ações educacionais a outras ações estratégicas do estado, como aquelas voltadas para a saúde e a segurança pública. No PMDI 2011, a educação foi apresentada como “*elemento central de uma estratégia de desenvolvimento integrado, base para o crescimento econômico, qualidade do trabalho e geração de renda*” (MINAS GERAIS, 2011, p.66). No entanto, não foram identificados novos programas e projetos educacionais criados com base na perspectiva do “estado aberto e em rede”.

Como pode ser visto na tabela 16, houve continuidade política entre 2003 e 2014, o que parece ter favorecido a implementação, revisão e adequação do modelo de GpR.

Mandato	Governador	Secretários de Educação	Partido
1991-1994	Hélio Garcia	Walfrido Silvino dos Mares Guia	PP
1995-1998	Eduardo Azeredo	Ana Luiza Machado Pinheiro João Batista dos Mares Guia	PSDB
1999-2002	Itamar Franco	Murílio Hingel	PMDB
2003-2006	Aécio Neves	Vanessa Guimarães Pinto	PSDB
2007-2010	Aécio Neves	Vanessa Guimarães Pinto	PSDB
2010	Antônio Anastasia	Vanessa Guimarães Pinto	PSDB
2011-2014	Antônio Anastasia	Ana Lucia Almeida Gazzola	PSDB
2014	Alberto Coelho Júnior	Ana Lucia Almeida Gazzola	PP
2015-atual	Fernando Pimentel	Macaé Maria Evaristo dos Santos	PT

Tabela 16: Governadores e secretários de educação de Minas Gerais desde 1995

Fonte: elaborado com base nos dados dos documentos oficiais do Estado de Minas Gerais

Apesar do breve momento de descontinuidade nas estratégias educacionais entre 1999 e 2003, o foco na melhoria dos resultados de aprendizagem foi mantido ao longo das últimas três décadas. A GpR foi notadamente utilizada entre 2003 e 2014 na gestão educacional por meio da introdução de instrumentos de planejamento, definição de metas e indicadores, avaliação de desempenho e foco em resultado. Vale ressaltar que, até o final de 2015, a SEE/MG não havia

apresentado o PEE em conformidade com a legislação do PNE/2014 que obrigou estados e municípios a apresentarem seus planos até 2016 em consonância com o plano nacional de educação em vigência.

Como resultado desse conjunto de políticas e programas alicerçado na reformulação da gestão educacional do estado, em 2015 a taxa de atendimento das redes mineiras indicava a quase universalização do ensino fundamental (98,6% para crianças de 6 a 14 anos) e o atendimento das crianças de 15 a 17 anos havia aumentado de 75,2% em 2001 para 83,4% em 2014 (IBGE/PNAD, 2017). Entre 2000 e 2014 a taxa de analfabetismo do estado caiu de 12% para 7,6% e o número de anos de estudo de pessoas acima de 10 anos subiu 1,3 pontos entre 2003 e 2013, passando para 7,2 anos (SEE/MG, 2015). Dentre as três dimensões que compõem o IDH, a educação foi a que mais contribuiu para a melhoria do índice em Minas Gerais, com crescimento de 36% de 2000 a 2010 (PNUD, 2015). O estado avançou substancialmente nos dois quesitos que compõem o índice – escolaridade e frequência – tendo subido 39,7% e 33,7%, respectivamente, nesse período. (SEE/MG, 2015). No que se refere ao IDEB, a rede estadual de Minas Gerais avançou no ensino fundamental, sobretudo na primeira etapa (29%), mas não mostrou melhoria nos resultados do ensino médio como pode ser visualizado no gráfico 32. Vale notar que os resultados da rede estadual no IDEB do ensino médio melhoraram até 2011 e os da etapa final do ensino fundamental até 2013.

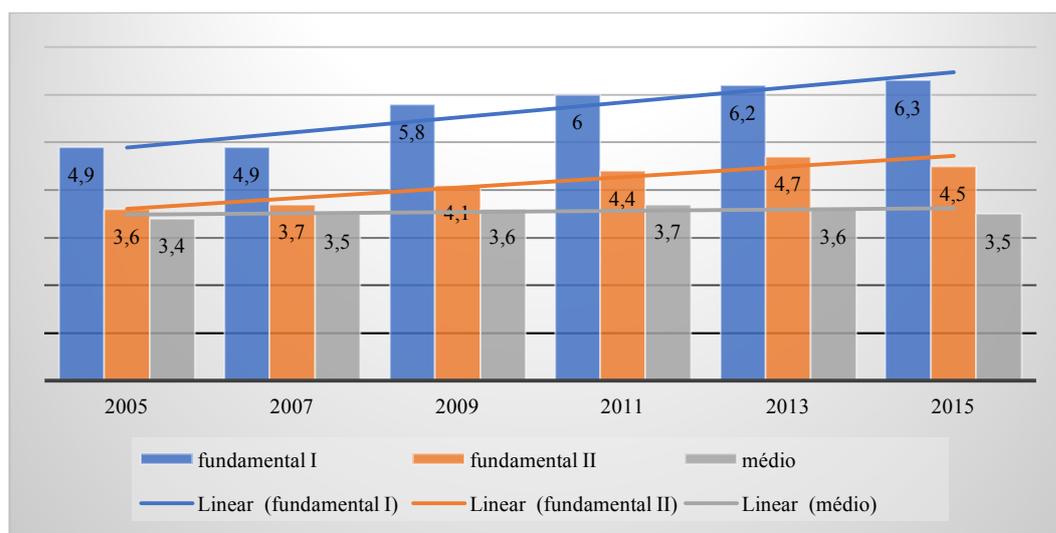


Gráfico 32: Variação nos resultados do IDEB no ensino básico (2005-2015) – rede estadual de Minas Gerais

Fonte: elaborado com base nos dados do INEP (2016)

Nas avaliações estaduais também houve avanço na primeira etapa do ensino fundamental. Um resultado positivo foi o alcançado pelos estudantes do 3º ano do ensino fundamental no PROALFA em 2014, quando 92,75% das crianças apresentaram o nível de leitura recomendado pelo estado. A melhoria no percentual de alunos dos anos iniciais do ensino fundamental que alcançou a nota recomendável também foi expressiva – 93% em português e 75% em matemática entre 2007 e 2014 (SEE/MG), como mostra no gráfico 33.

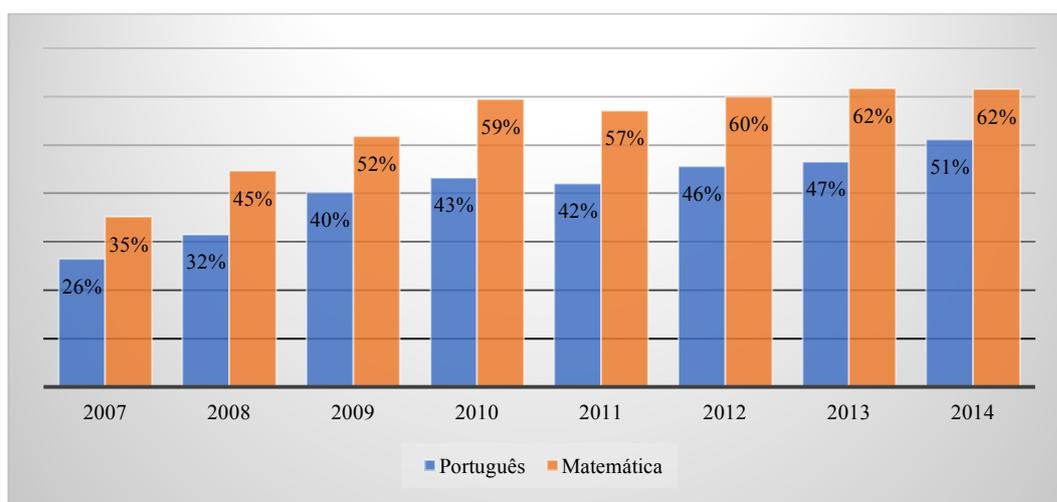


Gráfico 33: Porcentagem de alunos da rede pública de Minas Gerais que alcançaram o nível recomendado para a etapa inicial do ensino fundamental (PROEB 2007-2014)

Fonte: elaborado com base nos dados da SEE/MG (2016)

Já nos últimos anos do ensino fundamental, embora tenham ocorrido avanços em língua portuguesa, o percentual de alunos que alcançou o nível recomendado encontrava-se bem abaixo da média em 2014 (38%) e em queda. A situação foi ainda pior em matemática, uma vez que somente 23% dos alunos alcançou o nível recomendado em 2014 (gráfico 34), de acordo com a SEE/MG.

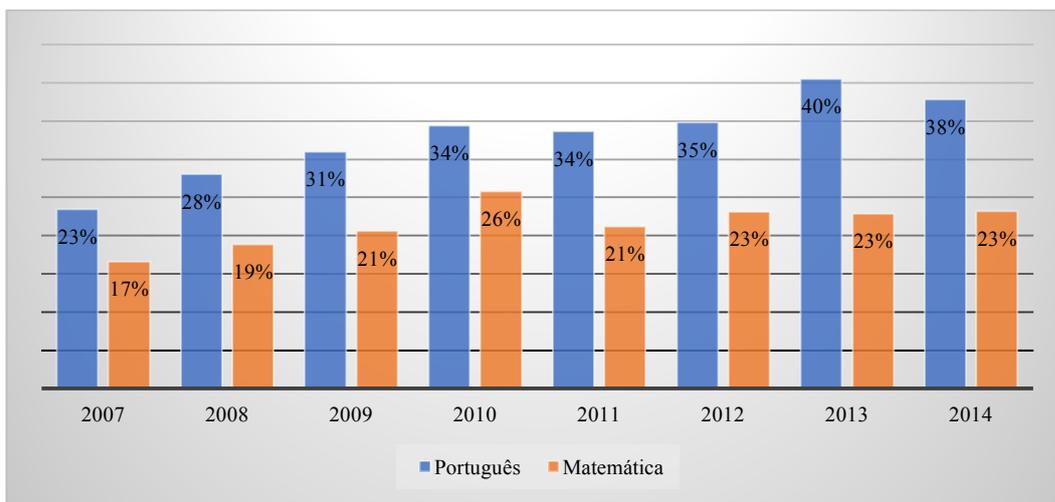


Gráfico 34: Porcentagem de alunos da rede pública de Minas Gerais que alcançaram o nível recomendado para a etapa final do ensino fundamental (PROEB 2007-2014)

Fonte: elaborado com dados da SEE/MG (2016)

A situação mais preocupante é a encontrada no ensino médio. Além de apresentar queda no IDEB a partir de 2011, o percentual de alunos que alcançou o nível recomendado em língua portuguesa em 2014 foi de 37%, enquanto em matemática foi de apenas 4,4% (SEE/MG), demonstrando uma baixíssima capacidade de ensino-aprendizado das disciplinas durante os três anos do ciclo (gráfico 35) e problemas no desempenho.

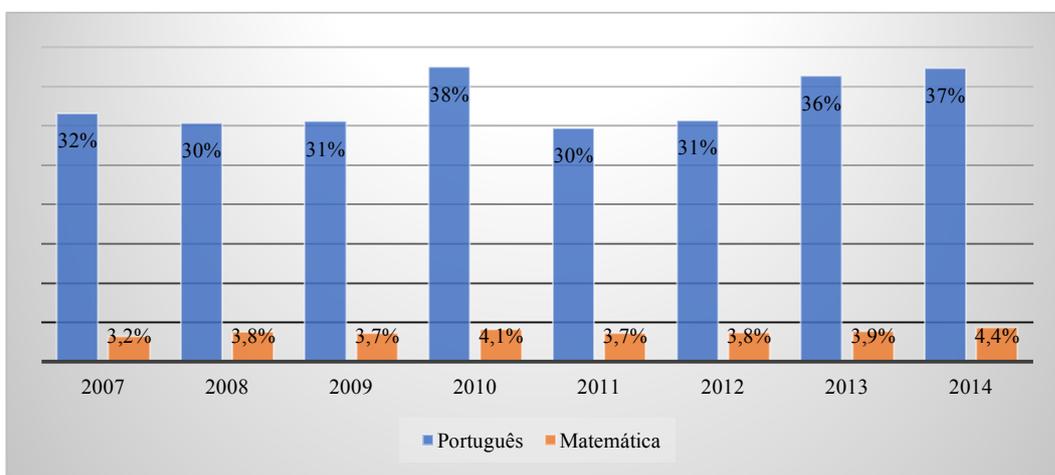


Gráfico 35: Porcentagem de alunos da rede pública de Minas Gerais que alcançou o nível recomendado para ensino médio (PROEB 2007-2014)

Fonte: elaborado com base nos dados da SEE/MG (2016)

Apesar do estado ter apresentado melhoria nos índices de reprovação, abandono e distorção idade-série (indicadores de fluxo) do ensino médio no período compreendido entre 2010 e 2015, estes ainda se encontram em patamares

elevados como pode ser visualizado nos gráficos 36, 37 e 38. No entanto, na etapa inicial do ensino fundamental, o estado está entre os melhores do país em relação aos indicadores de fluxo – reprovação, abandono e distorção idade-série – indicando uma possibilidade de alcançar maior equidade educacional no futuro. (QEDU, 2016).

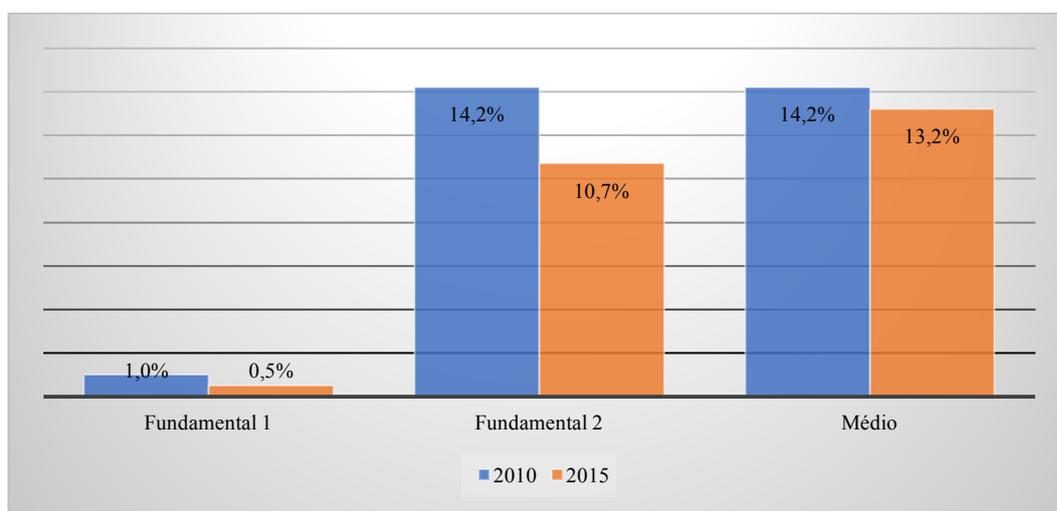


Gráfico 36: Variação no índice de reprovação – rede estadual de Minas Gerais (2010-2015)
Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

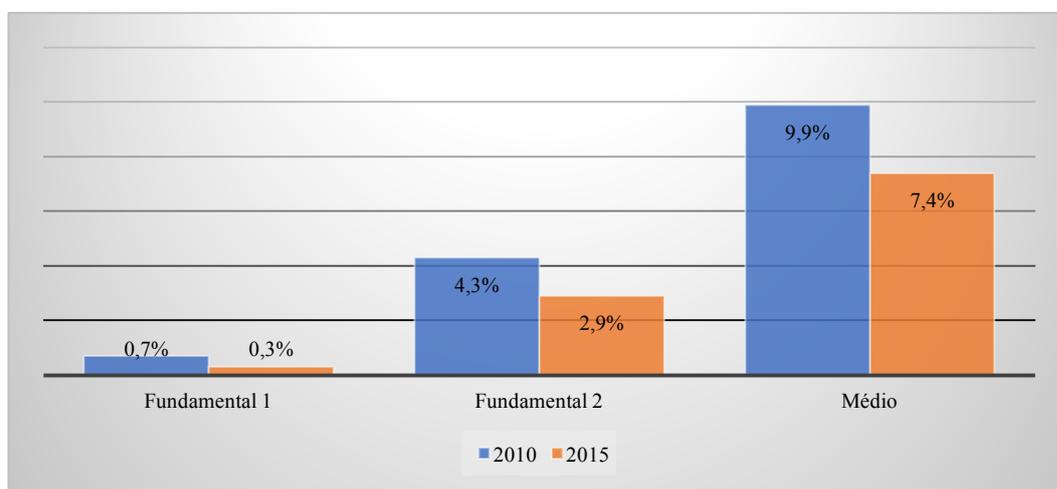


Gráfico 37: Variação no índice de abandono – rede estadual de Minas Gerais (2010-2015)
Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

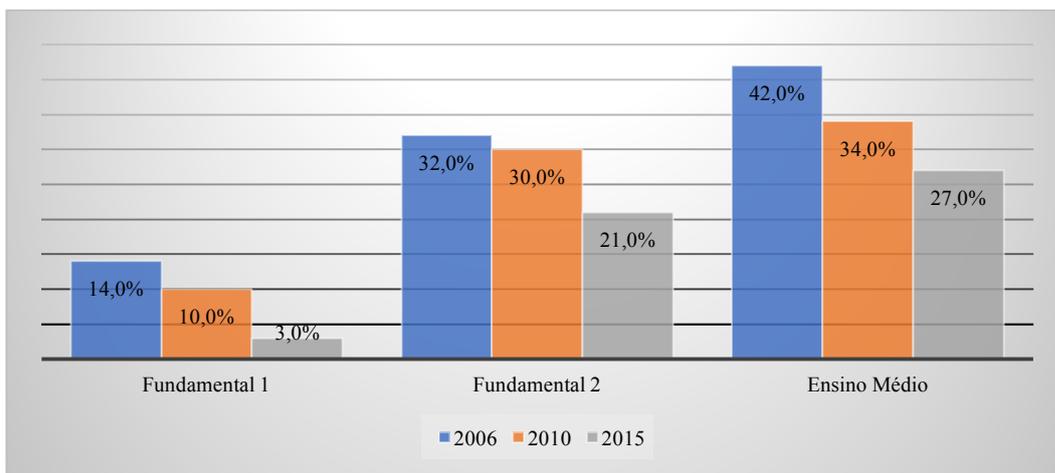


Gráfico 38: Variação no índice de distorção idade-série – rede estadual de Minas Gerais (2010-2015)

Fonte: elaborado com dados do QEDU (2016)

Quanto à distorção entre o desempenho da rede pública e da rede estadual no IDEB, apesar da queda no índice entre 2005 e 2015, observa-se no gráfico 39 uma grande variação ao longo do período e uma piora dos resultados entre 2013 e 2015 no ensino fundamental. Além disso, a diferença ainda é significativa, principalmente no ensino médio.

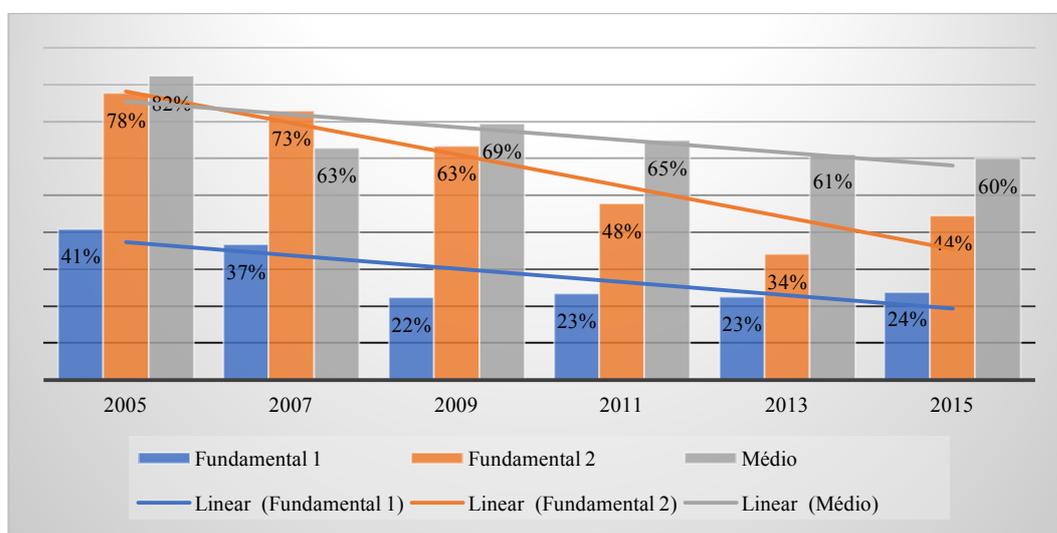


Gráfico 39: Diferença entre os resultados do IDEB das escolas públicas e privadas no ensino básico de Minas Gerais (2005-2015)

Fonte: elaborado com dados do INEP (2016)

Vale lembrar que Minas Gerais, ao contrário de outros estados, ainda mantém um percentual elevado de matrículas no ensino fundamental, o que exige diferentes estratégias educacionais para lidar com as demandas específicas

apresentadas por cada um dos níveis de ensino e uma grande capacidade de coordenação. As políticas relacionadas à universalização do acesso, redução da idade de entrada no ensino fundamental e melhoria dos processos de alfabetização implementadas entre 2003 e 2014 geraram resultados positivos para a educação estadual, mas os resultados negativos do ensino médio estadual demonstram que é preciso concentrar esforços no desenvolvimento de políticas específicas para essa etapa do ensino, de responsabilidade dos estados (LDB/96).

A retomada do processo de municipalização do ensino fundamental pode ser um caminho, ainda que complexo, já que o estado é composto por um número elevado de municípios muito diversificados quanto aos níveis de desenvolvimento econômico e social e quanto à capacidade de gestão pública de recursos e programas, como ressaltou Resende (2007). O estabelecimento de parcerias na implementação do ensino médio em tempo integral e programas de cooperação (apoio técnico, financeiro, pedagógico e de gestão), como vem sendo feito por outros estados, também é uma opção que pode ser considerada pelo estado.

5. Análise das experiências dos sete estados brasileiros na gestão por resultados na educação

Examinando as experiências relatadas, alguns aspectos chamam atenção no processo de modernização da gestão educacional e indicam um foco cada vez maior dos estados em resultados objetivos e mensuráveis, em detrimento de processos burocráticos: 1) o estabelecimento de um sistema de avaliação educacional, com padronização curricular e em alguns casos, com a criação de programas de monitoramento e intervenção; 2) a formulação de políticas educacionais com base em evidências e a estruturação de um sistema de metas de aprendizagem, com definição de indicadores e contratualização de resultados; 3) a bonificação por desempenho e a introdução de critérios meritocráticos para melhoria salarial e progressão na carreira; 4) a descentralização do sistema educacional com redistribuição de responsabilidades e recursos objetivando melhorar a eficiência e a eficácia da gestão ao aproximar o governo dos cidadãos; 5) o estabelecimento de parcerias público-privadas e redes de cooperação entre entes federativos; 6) as mudanças nos critérios de seleção de diretores escolares e o investimento em formação de gestores educacionais; 7) o uso de sistemas de informação na agregação e análise dos dados e na comunicação interna e externa; 8) as mudanças nos processos de gestão escolar; 9) o aumento da transparência com a disponibilização pública dos resultados educacionais. A preocupação com a redução dos custos e melhor aproveitamento dos recursos também é percebida no aperfeiçoamento das diretrizes visando a priorização dos investimentos e uma alocação orçamentária mais eficiente.

Nota-se que, nos estados estudados, as primeiras mudanças quanto à gestão educacional ocorreram nas próprias premissas utilizadas para a formulação das políticas educacionais, que passaram a ser pensadas em termos de metas de desempenho e objetivos operacionais, tendo como base diagnósticos quantitativos sobre atendimento, aprendizagem, aprovação, conclusão, distorções, recursos, dentre outros dados obtidos a partir dos censos educacionais e de avaliações aplicadas em larga escala.

Até 2015, como mencionado no capítulo anterior, 19 (dezenove) estados já haviam implementado sistemas próprios de avaliação educacional, alguns deles resultados de parcerias entre a rede estadual e as redes municipais. O ponto central das políticas de gestão por resultados educacionais dos estados brasileiros parece ser a política avaliativa, que tem condicionado as políticas de responsabilização, de seleção, remuneração e carreira de professores e gestores, de orientação curricular, de integração de sistemas, de revisão de processos pedagógicos e de gestão escolar e de aplicação de recursos.

5.1. A avaliação como instrumento de gestão educacional dos estados

A partir de 1992 quando Minas Gerais implementou seu primeiro programa de avaliação do sistema estadual de educação, diversos estados desenvolveram sistemas próprios para avaliar e monitorar o ensino básico. Até 2015, todos os sete estados pesquisados – São Paulo, Pernambuco, Goiás, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Ceará – haviam implementado programas ou sistemas próprios de avaliação educacional como pode ser observado no quadro 09. Embora esse não tenha sido o critério utilizado para a escolha dos estados a serem pesquisados, aqueles que não possuem sistemas próprios de avaliação – Amapá, Roraima, Maranhão, Sergipe, Rio Grande do Norte, Distrito Federal, Mato Grosso e Santa Catarina - não foram selecionados, uma vez que não se encontram entre os de melhor desempenho no IDEB do ensino médio em 2015.

Minas Gerais
<p>Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 1992 • Periodicidade e abrangência: anual e censitário • Atendimento: escolas estaduais • Avaliações: matemática, língua portuguesa, ciências, história, geografia, química, biologia e redação. <p>SIMAVE - Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2000 • Composto pelos programas PROALFA, PROEB e PAAE

PROALFA – Programa de Avaliação da Alfabetização

- Início: 2005
- Periodicidade e atendimento: avaliação anual aplicada a alunos das escolas estaduais e municipais conveniadas quanto a procedimentos de leitura, escrita, interpretação e síntese.
- Abrangência: amostral para alunos do 2º e 4º anos do ensino fundamental e censitária para alunos do 3º ano e daqueles que apresentaram baixo rendimento na avaliação do 3º ano no ano anterior.

PROEB – Programa de Avaliação do Ensino Básico

- Início: 2001
- Periodicidade, abrangência e atendimento: avaliação anual e censitária dos alunos do 7º e 9º anos do ensino fundamental e do 1º e 3º anos do ensino médio das escolas estaduais e municipais conveniadas quanto aos conhecimentos de língua portuguesa e matemática.
- Metodologia: os testes aplicados têm como base as matrizes de áreas e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem

PAAE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar

- Início: 2005 (projeto piloto). Institucionalizado em 2010
- Abrangência: alunos de todas as escolas estaduais do ensino médio (desde 2008) e da etapa final do ensino fundamental (desde 2011)
- Avaliações: Língua Portuguesa e Matemática (para todas as séries), Ciências Humanas e Ciências da Natureza (ensino médio).
- Metodologia: aplicação de provas no início e no final do ano baseadas em um banco de itens disponibilizado pelo Instituto Avaliar. A partir de 2010 iniciou estudos sobre a aplicação online, que vem sendo ampliada a cada ano para as escolas participantes do programa.

São Paulo

Programa de Avaliação Educacional da Rede Estadual de São Paulo criado com o objetivo de avaliar os projetos Escola-Padrão e Inovações na Educação Básica: avaliações aplicadas em 1992 e 1994

SARESP - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de São Paulo

- Início: 1996
- Periodicidade e abrangência: anual e censitário (a avaliação dos alunos do 7º ano é amostral)
- Atendimento: todas as escolas estaduais e escolas municipais conveniadas
- Séries avaliadas: 3º, 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio
- Avaliações: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas, Ciências da Natureza e Redação.
- Metodologia (a partir de 2007): os testes aplicados têm como base as matrizes de áreas e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem.

Ceará

Primeiras avaliações educacionais do Ceará

- Início: 1992
- Periodicidade e abrangência: anual e amostral
- Atendimento: todas as escolas estaduais e municipais (iniciou em fortaleza e foi ampliada entre 1992 e 1998 para vários municípios do estado)
- Séries avaliadas: 4ª e 8ª séries do ensino fundamental

SPAECE - Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará

- Início: 2001
- Periodicidade e atendimento: anual em todas as escolas da rede pública (desde 2004)
- Abrangência e séries avaliadas: variou ao longo dos anos, com ampliação da abrangência. Atualmente é censitária para os alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 1ª série do ensino médio e amostral para alunos da 2ª e 3ª séries do ensino médio.
- Avaliações: Língua Portuguesa e Matemática para todos os anos e séries e Ciências Humana e da Natureza para as séries do ensino médio.
- Metodologia: os testes aplicados têm como base as matrizes de áreas e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem

SPAECE Alfa

- Início: 2007
- Periodicidade e abrangência: anual e censitária
- Atendimento e séries avaliadas: alunos do 2º ano do ensino fundamental de todas as escolas da rede pública.

Rio de Janeiro

Política de Avaliação Educacional do Nova Escola

- Início: 2000
- Dimensões: gestão, desempenho e eficácia escolar
- Periodicidade e abrangência: irregular até 2007

SAERJ - Sistema de Avaliação Educacional do Estado do Rio de Janeiro

- Início: 2008
- Periodicidade e abrangência: anual e censitária
- Atendimento e séries avaliadas: alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio das escolas estaduais e municipais conveniadas.
- Avaliações: Língua Portuguesa e Matemática
- Metodologia: os testes aplicados têm como base as matrizes de referência e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem

SAERJINHO

- Início: 2010
- Periodicidade e abrangência: bimestral e censitária
- Atendimento e séries avaliadas: alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental e de todas as séries do ensino médio das escolas estaduais.
- Avaliações: Língua Portuguesa e Matemática para todas as séries e ciências humanas e da natureza para as séries do ensino médio
- Metodologia: aplicação online. Considera o percentual médio de acerto por descritor, com base na Teoria Clássica dos Testes.

Pernambuco

Primeira avaliação em larga escala do sistema educacional: aplicada em 2000 a partir de convênio entre a SEE/PE e a UNESCO

- Avaliações, atendimento e séries avaliadas: redação em alunos da 2ª série do

ensino fundamental; português, matemática e ciências em alunos da 4a e 8a séries do ensino fundamental e da 3a série do ensino médio de escolas estaduais e de 68 escolas municipais.

- Os resultados levaram à criação de matrizes curriculares e à adoção do currículo mínimo por todas as escolas do estado

SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco

- Início: 2008
- Periodicidade e abrangência: anual e censitária
- Atendimento e séries avaliadas: alunos de 3º, 5º e 9º anos do ensino fundamental estadual e municipal e do 3º ano do ensino médio das escolas estaduais.
- Avaliações: Língua Portuguesa e Matemática
- Metodologia: os testes aplicados têm como base as matrizes de referência e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem.

Espírito Santo

PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo

- Início: 2009
- Periodicidade e abrangência: anual e censitária
- Atendimento e séries avaliadas: alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 1º e 3o anos do ensino médio das escolas de educação pública básica do estado
- Avaliações: Língua Portuguesa e Matemática (em todos os anos), ciências humanas (história e geografia) e ciências da natureza em anos alternados a partir de 2011 e produção de texto (só para alunos do 5o ano) em 2014.
- Metodologia: os testes aplicados têm como base as matrizes de referência e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem

PAEBES ALFA

- Início: 2009
- Periodicidade e séries avaliadas: bianual para alunos do 1º ano e anual para os alunos do 2º e 3º ano anual do ensino fundamental e censitária
- Abrangência e atendimento: censitária para as escolas estaduais e municipais conveniadas
- Avaliações: leitura, escrita e matemática (alfabetização)

PAEBES TRI

- Início: 2015
- Periodicidade e atendimento: bimestral e censitário
- Abrangência e séries avaliadas: alunos de todas as séries do ensino médio regular e inovador das escolas estaduais
- Avaliações: língua portuguesa e matemática
- Metodologia: aplicação online. Considera o percentual médio de acerto por descritor, com base na Teoria Clássica dos Testes.

Goiás**SAEGO – Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Goiás**

- Início: 2011
- Periodicidade e abrangência: anual e censitária
- Atendimento e séries avaliadas: alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio das escolas estaduais e algumas escolas conveniadas
- Avaliações: leitura para os alunos do 2º ano do ensino fundamental e língua portuguesa e matemática para os demais
- Metodologia: os testes aplicados têm como base as matrizes de referência e os resultados são apresentados em termos de níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem

Quadro 09: Principais características dos sistemas de avaliação educacional implementados pelos estados

Fonte: elaboração própria.

Minas Gerais, São Paulo e Ceará foram precursores no estabelecimento de processos de avaliação educacional, embora as premissas iniciais, a periodicidade, a abrangência das suas avaliações, as formas de apresentação dos resultados e os tipos de responsabilização tenham sido distintas. Em 1992 teve início o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais, que contou com recursos do Banco Mundial para a aplicação de testes cognitivos de matemática, língua portuguesa, ciências, história, geografia, química, biologia e de redação. Com aplicação censitária para as escolas estaduais, envolveu diretores escolares, professores, técnicos da secretaria e representantes de pais na elaboração e aplicação das avaliações. O objetivo era obter dados sobre o processo de ensino-

aprendizagem e analisar os conteúdos curriculares trabalhados pelas escolas. (HORTA NETO, 2013). Ainda que poucos dados agregados tenham sido gerados sobre os resultados daquelas avaliações, essa primeira experiência procurou promover associações entre currículo, processo de ensino e resultados de aprendizagem.

Com a criação do SIMAVE em 2000, de aplicação anual, censitária e voltada para o diagnóstico e avaliação continuada da realidade educacional e o desenho de políticas públicas para a educação, o governo estadual procurou estabelecer uma relação direta entre os resultados das avaliações e a formulação de políticas educacionais. Nas primeiras edições, as secretarias regionais foram envolvidas na elaboração dos testes e a participação ativa das escolas foi estimulada. A proposta era que fossem criados subprogramas, como foi o caso do PROEB (2000) e do PROALFA (2005) para promover um diagnóstico sobre etapas específicas do ensino básico e promovida uma revisão curricular, o que ocorreu entre 2006 e 2008 com a criação do Currículo Básico Comum e a produção de orientações pedagógicas para cada disciplina do ensino fundamental e médio.

A mudança nas premissas e a implementação da metodologia de gestão por resultados GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado) a partir dos programas “choque de gestão” e “estado para resultados” reforçaram a política de avaliação educacional e de responsabilização. O acordo de resultados na educação pactuado entre a SEE/MG e os diretores escolares se baseou no cumprimento das metas de execução: percentual mínimo de alunos no nível recomendado pelo PROEB e PROALFA, proficiência média nos testes e melhoria das taxas de distorção idade série, matrícula líquida e abandono. Prêmios para os melhores resultados e bônus por desempenho foram estabelecidos com base no sistema de metas.

Dois programas se destacam na busca pela melhoria contínua dos processos de ensino aprendizagem no estado: o PAAE, implementado em 2005 e institucionalizado em 2010 com o objetivo de identificar o efeito do processo de ensino na assimilação de conteúdos e do PIP, criado em 2006 para discutir os resultados das avaliações e elaborar estratégias de enfrentamento dos problemas identificados.

Importante observar também que embora o envolvimento de universidades no sistema de avaliação tenha sido previsto na criação do SIMAVE, pouco foi feito no sentido de rever os processos de formação inicial de professores, considerando inclusive o seu possível papel como diretores escolares. No caso do PAAE, por exemplo, havia desde o início do programa uma possibilidade de avaliar o nível de conhecimento dos professores por escola, série, disciplina ou mesmo individualmente e desenvolver melhores políticas de formação (ou de seleção) uma vez que as provas aplicadas são selecionadas pelos professores em um banco de provas disponibilizado pelo estado e o gabarito oficial só é fornecido depois que o professor insere suas próprias respostas no sistema. No entanto, não foram encontradas informações oficiais sobre o aproveitamento específico dessas informações para rever os processos de gestão escolar – estímulo ao debate, planejamento participativo e implementação de ações efetivas para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem – ou as próprias políticas educacionais relacionadas à formação, seleção e desenvolvimento de professores e a intervenções pedagógicas e gestionárias.

Em São Paulo, os primeiros movimentos em direção à avaliação educacional ocorreram entre 1992 e 1994 com as avaliações dos alunos das escolas participantes do programa Escola-Padrão e do projeto Inovações na Educação Básica financiado pelo Banco Mundial. Ambas tinham como objetivo melhorar os processos de ensino aprendizagem por meio de discussões com os professores sobre os pontos críticos encontrados. A lógica era de capacitação docente e promoção da autonomia pedagógica e de gestão escolar. A partir de 1996, com a implantação do SARESP, a premissa passou a ser a de regulação do sistema, numa lógica de responsabilização. Criado com o objetivo de promover um diagnóstico da educação básica paulista e estabelecer diretrizes para superar os problemas encontrados por meio da utilização dos resultados na capacitação dos profissionais e na reorientação das escolas, o SARESP passou a promover uma cultura de avaliação. (HORTA NETO, 2013).

O modelo estabelecido baseava-se na centralização dos parâmetros de desempenho e avaliação e análise objetiva dos dados coletados e na descentralização da gestão escolar. Os resultados foram usados para definir a promoção ou não de alunos do ensino fundamental para o ensino médio em 2001 (reduzindo a autonomia dos professores); orientar o programa Teia do Saber em

2002; estabelecer prêmios para escolas, bônus por desempenho para professores e definir as metas para o programa Ler e Escrever em 2007; promover a reforma curricular de todo o ensino básico e os programas de formação continuada de professores em 2008; definir o perfil, as competências e o processo seletivo de supervisores e diretores escolares em 2009, assim como criar uma premiação para alunos com excelente desempenho nas avaliações; e estabelecer uma matriz curricular com definição de tempo de aula para cada disciplina em 2011. (HORTA NETO, 2013).

A partir de 2007, o SARESP passou a usar metodologia semelhante à do SAEB para favorecer a comparação dos resultados alcançados a cada ano pelas escolas e seus estudantes. Os testes aplicados passaram a ter como base as matrizes de áreas (menos abrangentes do que as orientações curriculares do estado) e foram definidos níveis de proficiência e expectativas de aprendizagem. Naquele mesmo ano foi criado o IDESP (índice de desenvolvimento da educação do estado de São Paulo) tanto para mensurar o nível de qualidade da educação paulista e propor metas de curto e longo prazos quanto para bonificar os profissionais de educação do estado e favorecer a fiscalização e o controle social. Anualmente são aplicadas provas em cerca de 1,2 milhões de alunos da educação básica e os resultados são consolidados em boletins que podem ser acessados pelas escolas.

O sistema de avaliação paulista tem atendido ao propósito de servir como instrumento de avaliação e instrução das políticas educacionais. Apesar de ter se distanciado da proposta inicial de conhecer a realidade dos processos de ensino aprendizagem e capacitar os profissionais de educação para a promoção da melhoria contínua e se aproximado da lógica regulatória, sendo muitas vezes usado como instrumento de pressão por resultados nas próprias avaliações, as políticas educacionais implementadas nas últimas duas décadas estiveram concentradas na verificação e melhoria dos resultados de aprendizagem e fluxo, contribuindo também para o aumento da equidade educacional.

O estado do Ceará aplicou sua primeira avaliação educacional em larga escala em 1992, quando foram avaliados, de forma amostral, os alunos de 4a e 8a séries da rede pública de ensino fundamental de Fortaleza. Importante destacar que essa primeira avaliação foi realizada após a disponibilização dos resultados do primeiro ciclo de avaliações do SAEB em 1990 que identificou problemas tanto

de acesso à escola pública quanto aqueles relacionados à baixa qualidade do processo de ensino-aprendizagem no Ceará. Novas avaliações foram sendo aplicadas em um número cada vez maior de municípios cearenses ao longo dos 6 anos seguintes.

O SPAECE – Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – foi implementado em 2000 e reiniciou o ciclo de avaliações com o objetivo de promover um diagnóstico sobre qualidade do ensino das escolas estaduais. Sofreu várias modificações na abrangência (mais municípios foram incluídos) e nas séries avaliadas (passou a avaliar os alunos da 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio) até 2004 quando passou a avaliar alunos de todas as escolas municipais e estaduais do estado e a 4ª série foi novamente incluída nas avaliações. No âmbito do PNAIC, o SPAECE-Alfa avaliou em 2007, pela primeira vez e de forma censitária, os alunos do 2º ano do ensino fundamental de todas as escolas da rede pública com o objetivo de construir um indicador sobre a habilidade de leitura. (SPAECE/CAEd, 2017).

Até 2012 as avaliações continuaram a ser aplicadas de forma amostral (com exceção do 2º ano), mas mais séries foram incluídas. Entre 2008 e 2012 foram avaliados alunos do 2º, 5º e 9º ano do ensino fundamental e de todas as séries do ensino médio. A partir de 2013 algumas séries começaram a ser avaliadas de forma censitária, mas em 2015 houve um retrocesso em relação às avaliações do ensino médio; os alunos do 2º ano não foram avaliados e do 3º somente aqueles participantes do ProEMI/PJF. (SPAECE/CAEd, 2017).

A partir dos primeiros resultados das avaliações do SPAECE, duas metodologias de gestão foram imediatamente disponibilizadas para as escolas estaduais e municipais partindo do pressuposto de rede única, o SADRE e o GIDE, visando favorecer o compartilhamento de informações entre a SEDUC/CE e as escolas, o apoio técnico para implementação de rotinas escolares e de processos de gestão e a incorporação pelas escolas do PPP, das ferramentas do PDE e de ações relacionadas à gestão escolar por resultados e à disseminação da cultura de avaliação. O sistema único de avaliação das redes municipais e estadual favoreceu a construção da rede integrada de ensino público do Ceará, que passou a monitorar e avaliar permanentemente os processos de ensino aprendizagem do estado.

Como forma de estimular a melhoria dos processos pedagógicos, foram distribuídas premiações para professores que apresentassem boas propostas de melhoria da aprendizagem escolar, oferecidas bolsas de especialização para professores nas disciplinas lecionadas e destinados recursos (em forma de prêmios) às escolas de maior destaque (em termos de evolução) no SPAECE. O PAIC, desenvolvido em parceria com os municípios, tinha como foco melhorar os índices de alfabetização e garantir a aprendizagem de leitura e escrita na idade certa. Além desses programas e projetos, o critério de repasse do ICMS foi condicionado ao nível de qualidade da educação municipal, fortalecendo e validando o sistema avaliativo.

Em 2008 foi criada a Superintendência Escolar objetivando o *“desenvolvimento de estratégias de acompanhamento e monitoramento da gestão escolar com foco no aperfeiçoamento pedagógico e na melhoria dos processos de ensino-aprendizagem”* e em 2009 estabelecidas orientações curriculares para o ensino médio, indicando um direcionamento do estado para a melhoria dos processos de ensino-aprendizagem dessa etapa de ensino (SEDUC/CE, 2017). Apesar de ter seus resultados objetivos – melhoria do desempenho, redução da evasão e promoção da conclusão do ensino médio – baseados nos dados produzidos nacionalmente, o ProEMI/PJF iniciado em 2011 também estabeleceu indicadores relacionados às práticas pedagógicas e ao envolvimento de professores, que deveriam ser avaliados localmente, exigindo capacitação em gestão escolar dos gestores de cada escola participante.

De forma mais expressiva do que se observou nos estados de Minas Gerais e São Paulo, no Ceará o sistema de avaliação, enquanto política de gestão educacional, influenciou diretamente no desenvolvimento de programas e projetos voltados para a melhoria da educação de forma mais ampla e integrada por meio da implementação de metodologias de gestão por resultados, que incluíram o SADRE e o GIDE, o sistema de cooperação com os municípios e as parecerias com o governo federal e fundações criadas por organizações privadas.

O estado do Rio de Janeiro instituiu a política de avaliação educacional em 2000, com a criação do programa Nova Escola, que tinha como perspectivas fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade do ensino por meio do monitoramento e avaliação das escolas; incentivar o uso de processos avaliativos e de responsabilização;

mudar a cultura escolar de forma a privilegiar a participação e a inclusão, a democratização da gestão escolar e a racionalização dos recursos; promover a integração entre as ações governamentais; melhorar as condições do trabalho docente e oferecer gratificações por desempenho. (CERQUEIRA; GONZALES; BERNARDO, 2016).

Essa primeira política de avaliação fluminense centrava-se em três dimensões – gestão, desempenho e eficiência escolar – e os resultados seriam utilizados para criar um modelo de gestão escolar e alimentar um programa de remuneração baseado em desempenho. Interessante observar que, diferente das políticas avaliativas de Minas Gerais, São Paulo e Ceará, a do estado do Rio de Janeiro estava voltada não somente para a melhoria do desempenho dos alunos, mas principalmente dos processos de gestão escolar. Também estabelecia uma relação direta com a política de remuneração de professores.

Apesar de em 2001 ter sido aplicada uma primeira avaliação dessas dimensões, as repetidas trocas de governo e na secretaria de educação, que se seguiram no estado, frustraram a implementação do programa. Em 2004 foi estabelecido um sistema de metas baseados nos mesmos critérios de avaliação definidos inicialmente e o programa de bonificação foi retomado. Apesar de fornecer relatórios gerenciais aos diretores escolares, a política avaliativa foi muito criticada por não promover uma real articulação, por meio de programas específicos, entre os resultados das avaliações e a gestão escolar e por focar muito mais no sistema de gratificação, numa lógica de estímulo à produtividade dos professores e não à melhoria da qualidade educacional. (SOUZA, 2007).

Em 2008, com mais uma mudança no governo e no secretariado, o Nova Escola foi extinto e o pagamento de gratificação por desempenho cancelado. “*Com a perspectiva da implementação de ações políticas e pedagógicas para a melhoria da educação oferecida nas unidades públicas estaduais, o SAERJ foi instituído*” e dois programas de avaliação foram estabelecidos, o Programa de Avaliação Diagnóstica do Desempenho Escolar, voltado para acompanhar a evolução do trabalho desenvolvido nas diferentes etapas do processo de ensino-aprendizagem e o Programa de Avaliação Externa que passou a avaliar as competências e habilidades dos estudantes de 5º e 9º ano do ensino fundamental e de 3º ano do ensino médio das escolas estaduais em língua portuguesa e matemática (CERQUEIRA, GONZALES, BERNARDO, 2016, p.684). O

Saerjinho, programa de avaliação com aplicação bimestral, online e obrigatória de testes aos alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 1ª, 2ª, e 3ª séries do ensino médio da rede estadual de ensino, foi incluído no sistema de avaliação em 2010 com objetivo de proporcionar maior agilidade ao diagnóstico de problemas de ensino-aprendizagem e à proposição de soluções. Esse programa possibilitou um maior conhecimento, pelos próprios profissionais da escola, da sua realidade educacional e dos gestores da secretaria, dos desafios educacionais e necessidades de intervenção tanto pedagógica quanto de gestão.

O estímulo à cultura de avaliação e de gestão por resultados exerceu uma grande influência na formulação de políticas de gestão educacional no período compreendido entre 2010 e 2014, quando ocorreu a reestruturação da SEEDUC/RJ, a mudança nos critérios de seleção de gestores escolares, o estabelecimento de agentes de acompanhamento escolar e a implementação da metodologia de gestão GIDE, a criação do IDERJ, do Iderjinho e do IFCRS para acompanhar a qualidade e a equidade educacional e os fatores que as influenciam, o estabelecimento do currículo mínimo para as escolas de ensino médio como forma de padronizar e melhorar o ensino ofertado, a instituição da bonificação por resultados e a criação da Assessoria de Planejamento e Gestão. No entanto, é preciso atentar para a dificuldade de dar continuidade a essas políticas de gestão por resultados, dada as características de instabilidade política no estado e sua influência nos programas e projetos educacionais ao longo do período estudado.

Em Pernambuco, a avaliação em larga escala do sistema escolar foi realizada pela primeira vez em 2000 por meio de um convênio entre a SEE/PE e a UNESCO visando avaliar o desempenho das escolas públicas e propor melhoria nos processos de ensino aprendizagem. Foram aplicados testes de redação em alunos da 2ª série do ensino fundamental e de português, matemática e ciências em alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio de escolas estaduais e de 68 escolas municipais. A avaliação resultou na criação de uma matriz curricular de referência para o estado e em projetos de melhoria de processos pedagógicos. A regularização da aplicação das avaliações ocorreu somente a partir 2008 com a criação do SAEPE, criado no bojo das mudanças no modelo de gestão pública estadual que afetou as políticas educacionais. Em 2007 já havia sido instituída a lei de responsabilidade educacional que obrigava os secretários de educação a apresentar os indicadores educacionais em uma série

histórica, estabelecendo uma cultura de resultados, o que favoreceu a implementação do modelo de GpR na educação.

A metodologia de avaliação do SAEPE é semelhante à do SAEB, com aplicação censitária de testes de língua portuguesa e matemática para alunos do 3º, 5º e 9º ano do ensino fundamental das redes estadual e municipal e do 3º ano do ensino médio da rede estadual e de questionários de expectativas, condição socioeconômica e clima escolar. Junto com o SAEPE foi adotado um currículo mínimo obrigatório para as escolas estaduais, de onde passaram a ser extraídas as matrizes de referência para as avaliações e instituído o IDEPE com o objetivo medir a qualidade da educação por meio dos resultados do SAEPE e das taxas de aprovação escolar. No âmbito da gestão por resultados, foram assinados termos de compromisso entre os diretores escolares e a SEE/PE, nos quais estavam indicadas as metas a serem alcançadas pelas escolas. Os termos de compromisso serviram também de base para o pagamento de bônus por desempenho (BDE) aos profissionais de educação.

Além dessas políticas, a avaliação das experiências com a parceria com OS entre 2004 e 2007 e com a implementação do PEI em 2008 serviram também para instruir a política educacional de gestão por resultados implementada por meio do PPE em 2011, que ampliou o sistema de metas educacionais com o estabelecimento de indicadores finalísticos, de resultado e de processo; consolidou a política de responsabilização e estabeleceu diretrizes para a capacitação dos profissionais da educação, para a gestão escolar e para o monitoramento dos padrões de funcionamento da escola e da qualidade do processo pedagógico. Diferente dos demais estados apresentados até então, o sistema de metas é o ponto central da política de gestão por resultados na educação de Pernambuco. É ele e não o sistema de avaliação, que direciona as políticas públicas pedagógicas, de remuneração e progressão na carreira, de capacitação docente e gerencial e de avaliação educacional do estado.

No Espírito Santo, a política avaliativa foi implementada simultaneamente à política curricular no contexto da modernização da gestão educacional. Com foco na melhoria do desempenho e seguindo um modelo de GpR, em 2009 a SEDU/ES criou o PAEBES ALFA para avaliar os alunos de 1º ao 3º ano de ensino fundamental (alfabetização) e o PAEBES para avaliar os alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 1º e 3º anos do ensino médio, aprovou o Currículo

Básico da Escola Estadual, instituiu o IDE e a bonificação por desempenho dos profissionais da educação.

O PAEBES ALFA foi criado com o objetivo de diagnosticar e acompanhar o desempenho dos estudantes dos 3 primeiros anos do ensino fundamental das escolas estaduais e municipais conveniadas em leitura, escrita e matemática. Com um desenho longitudinal, o programa buscava proporcionar um acompanhamento dos alunos do início ao fim do ciclo de alfabetização, de forma a subsidiar a formulação e a implementação de políticas educacionais estaduais voltadas para esse ciclo. Desde sua criação, são aplicadas duas avaliações nos alunos de 1º ano do ensino fundamental (no início e no término do período letivo) visando observar a evolução e planejar estratégias a serem adotadas nos anos seguintes e uma avaliação no término do período nos alunos de 2º e 3º anos.

Em 2009 e 2010, o PAEBES avaliou o desempenho dos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental e do 1º e 3º anos do ensino médio das escolas de educação pública básica do estado em língua portuguesa e matemática. A partir de 2011, os mesmos alunos passaram a ser avaliados também em ciências humanas (história e geografia) e ciências da natureza em anos alternados. Em 2014 foi aplicada, também, uma avaliação de produção de texto aos alunos do 5º ano.

O PAEBES TRI, um novo modelo de avaliação voltado para imprimir maior agilidade e efetividade ao monitoramento, análise e planejamento de ações corretivas dos processos pedagógicos, dar suporte ao professor em sala de aula e evitar dificuldades no fluxo de desenvolvimento do aluno, foi implementado nas escolas estaduais de ensino médio (regular e inovador) a partir de 2015. Os alunos de todas as séries são avaliados trimestralmente em língua portuguesa e matemática. (PAEBES/CAEd, 2017).

As matrizes de referência utilizadas nas avaliações são baseadas, desde o início, no Currículo Básico da Escola Estadual, que é também considerado no âmbito do desenvolvimento do PPP por cada escola. Os resultados compõem, junto com a avaliação do nível socioeconômico das famílias onde a escola está situada, o IDE. Por sua vez, o IDE e os próprios resultados específicos por etapa do PAEBES são utilizados para a estruturação do sistema de metas que é utilizado como instrumento de contratualização de resultados entre as escolas e a SEDU/ES. Os indicadores coletivos (IDE e IMU) e individuais (assiduidade) compõem o sistema de bonificação por desempenho, também voltado para

estimular a melhoria contínua dos processos de gestão escolar e ensino-aprendizagem. Percebe-se que o estado do Espírito Santo estabeleceu um modelo integrado de gestão por resultados, tendo o sistema de avaliação como o ponto central das políticas educacionais.

O sistema de avaliação educacional mais recente dentre os estados pesquisados é o de Goiás. Com o objetivo de fomentar mudanças positivas na educação oferecida pelo estado e vislumbrando a oferta de um ensino de qualidade, Goiás criou em 2011 o SAEGO. Nas quatro edições, aplicadas de forma censitária (2011, 2012, 2013 e 2014), foram avaliados em língua portuguesa e matemática os alunos do ensino fundamental (2º, 5º e 9º anos) e do 3º ano do ensino médio da rede estadual.

A modernização da gestão de Goiás, com a implementação de um modelo de GpR pelo estado, começou a se configurar a partir de 1999, mas na educação essas mudanças passaram a ser percebidas somente com a publicação do PEE em 2008. No entanto, a formulação de uma política de avaliação educacional não foi considerada prioritária naquele momento, apesar da criação de um sistema próprio de avaliação educacional ter sido considerado como parte integrante das ações a serem desenvolvidas pelo programa “gestão, infraestrutura e tecnologia”.

Com a instituição do programa Pacto pela Qualidade em 2012 e objetivando tornar-se referência em educação básica, a SEDUCE/GO estabeleceu metas relacionadas a mudanças na gestão (diagnóstico educacional e estabelecimento de parceria com municípios, mudanças no repasse do ICMS, melhoria nos processos e no uso dos recursos, criação de programas de excelência), melhoria dos indicadores relacionados à desigualdade educacional (reprovação, evasão, distorção idade série), estruturação de um sistema de remuneração por mérito, adoção de práticas pedagógicas de alto impacto na aprendizagem (currículo de referência, educação em tempo integral, investimento em tecnologia educacional, estabelecimento de redes de colaboração) e valorização dos profissionais de educação (mapeamento de competências, programas de formação, certificação profissional).

Os programas educacionais mais recentes implementados pelo estado estão voltados para o fortalecimento do modelo de gestão por resultados na educação, como é o caso do PJF (foco na melhoria dos processos de gestão e da dinâmica escolar por meio de capacitação de diretores e implantação de uma metodologia

de gestão educacional), o programa Goiás 360° (foco em transparência, participação, monitoramento e tomada de decisões por meio da captação e disponibilização de informações atualizadas) e o repasse da administração de parte das unidades escolares do estado para as OS (foco na flexibilização da gestão escolar e no estímulo à produtividade e ao desempenho). O reforço do sistema de avaliação é percebido como parte fundamental desse processo, na medida que seus resultados são utilizados tanto na definição e contratualização de metas de desempenho quanto no monitoramento e na avaliação do alcance das metas.

A implementação de sistemas próprios de avaliação educacional nos estados e municípios parece indicar um foco maior em políticas públicas voltadas para a melhoria do desempenho escolar e uma tendência à utilização de modelos de gestão por resultados na educação. Importante ressaltar que, independente de possuírem sistemas próprios de avaliação educacional, os alunos das redes estaduais e municipais são avaliados pelo INEP e os resultados podem ser acessados e utilizados no desenho das políticas educacionais.

5.2. A estruturação de sistemas de metas educacionais pelos estados

Todos os estados pesquisados estabeleceram sistemas de metas com base nos resultados das avaliações e de outros indicadores, como pode ser visualizado no resumo apresentado no quadro 10. Dentre os estados estudados, somente Minas Gerais e Ceará não criaram índices de qualidade educacional baseados nos seus sistemas de avaliação de rendimento escolar. São Paulo criou o IDESP, Pernambuco o IDEPE, Goiás o IDEGO, Espírito Santo o IDE e Rio de Janeiro o IDERJ. Semelhante ao índice criado pelo governo federal, o IDEB, os índices estaduais associam o desempenho nas avaliações estaduais com o fluxo escolar.

São Paulo
<p>IDESP - Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo</p> <ul style="list-style-type: none"> • É o principal indicador de qualidade do ensino na rede estadual paulista • Início: 2007 • Composição: desempenho no SARESP (percentual de alunos em cada faixa de proficiência) e fluxo escolar de cada ciclo (índices de aprovação, reprovação e evasão)

- Meta: por escola, anual, leva em consideração a situação atual de cada unidade e é revista anualmente para que possa gerar desafios condizentes com a sua realidade. Cada unidade só pode ser comparada com o seu desempenho no ano anterior

Pernambuco

IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco

- É um dos indicadores de qualidade do ensino pernambucano, mas não o único a compor o sistema de metas educacionais do estado
- Início: 2008
- Composição: desempenho dos alunos do 3º ano do ensino médio em língua portuguesa e matemática no SAEPE (percentual de alunos em cada faixa de proficiência) e índice de aprovação informado pelo Censo Escolar
- Metas: anuais por GRE e por escola

Sistema de metas educacionais da rede estadual de ensino

- Início: 2011
- Metas: anuais, por GRE e por escola estabelecidas no “termo de compromisso de gestão escolar”
- Composição: indicadores finalísticos (IDEB, IDEPE, taxa de aprovação, taxa de abandono e taxa de distorção idade-série); indicadores de resultado (nota interna e média interna); indicadores de processo (participação nas avaliações externas, estudantes abaixo da média, participação nas notas internas, frequência de professores, frequência de estudantes, professores nas formações, aulas dadas x aulas previstas, cumprimento dos conteúdos e familiares em reuniões).

Goiás

IDEGO – Índice de Desenvolvimento Educacional de Goiás

- Início: 2012
- Composição: resultados da prova Goiás aplicada no âmbito do SAEGO nos alunos de 1ª, 2ª e 3ª séries do ensino médio das escolas estaduais

Obs.: só foram encontradas informações relativas ao uso do IDEGO em 2012 quando ele foi lançado. As publicações da SEDUC/GO em relação à mensuração da qualidade do ensino das escolas estaduais tratam apenas dos resultados do SAEGO.

Metas do PJF/ProEMI

- Início: 2012

<ul style="list-style-type: none"> • Período: 3 anos • Metas: trienal, por escola e baseadas no índice de abandono medido pelo Censo Escolar, nas notas das avaliações e no nível de proficiência do SAEB
Espírito Santo
<p>Metas educacionais (Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2006 • Melhoria nos índices: atendimento, alfabetização, escolaridade média, evasão (Censo Escolar) e aprendizagem (SAEB). <p>IDE – Índice de Desenvolvimento Educacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2015 • Metas: por escola e anual • Composição: desempenho dos alunos no PAEBES (indicadores de rendimento escolar e de avaliação educacional), nível socioeconômico da família onde a escola está situada (dados do PNAD) e nível de ensino (SAEB/IDEB). • Metas para as escolas participantes do ProEMI/PJF: desempenho no SAEB, indicadores de aprendizagem, permanência na escola, frequência (de alunos e professores), práticas pedagógicas, gestão escolar e infraestrutura.
Rio de Janeiro
<p>IDERJ – Índice de Desenvolvimento Escolar do Estado do Rio de Janeiro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicador de qualidade escolar das escolas estaduais de ensino médio • Início: 2011 • Metas: por escola e anual • Composição: indicador de fluxo escolar (taxa de aprovação) e indicador de desempenho (agrupamento das notas do SAERJ em quatro níveis de proficiência) <p>IDERJINHO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicador bimestral de monitoramento do desempenho da rede e planejamento de intervenções • Composição: notas em cada disciplina obtidas no SAERJJINHO
Ceará
<p>Sistema de metas educacionais do estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2011

<ul style="list-style-type: none"> • Metas: anuais e por escola • Composição: resultados do SPAECE e dados do Censo Escolar • Metas para as escolas participantes do ProEMI/PJF (2015): desempenho no SAEB, indicadores de aprendizagem, permanência na escola, frequência (de alunos e professores), práticas pedagógicas, gestão escolar e infraestrutura.
Minas Gerais
<p>Sistema de metas educacionais do estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2003 • Metas: por escola e anuais • Composição inicial: resultados do SAEB, dados da PNAD anual e índice de evasão escolar • Incluídos na composição em 2007: desempenho no PROEB, taxa de alfabetização na idade certa, escolaridade média dos jovens de 15 a 18 anos, desigualdades regionais entre as SREs, docentes com curso superior, gestores com certificação ocupacional, taxas de conclusão dos ensinos fundamental e médio e taxa de distorção idade-série. • Incluídos na composição em 2011: resultados do IDEB e do PISA • Não criou índice específico para medir a qualidade educacional do estado, mas utilizou os dados para pactuação e verificação do alcance de metas. <p>Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2004 • Objetivo: mensurar a responsabilidade social conjunta das três esferas de governo (saúde e educação tem peso maior) • Composição (do índice educacional por município): grau de escolaridade, acesso, qualidade da educação básica e esforço municipal em termos de gasto com a educação

Quadro 10: Sistemas metas educacionais desenvolvidos pelos estados estudados
 Fonte: elaboração própria.

Considerando o aproveitamento que os estados pesquisados fazem dos resultados do SAEB e do IDEB na alimentação de seus sistemas de metas, percebe-se que, embora tenham desenvolvidos sistemas próprios de avaliação educacional visando traçar um diagnóstico mais contextualizado dos seus estudantes e escolas que os auxilie na formulação de estratégias mais eficazes, esses sistemas são complementares e não concorrentes do sistema nacional.

Ainda que outros fatores, quantificáveis ou não, possam afetar a qualidade e a equidade do sistema educacional desses estados, a definição de indicadores e metas aponta para um objetivo específico a ser alcançado, favorecendo a contratualização e a responsabilização por resultados e tende a proporcionar um estímulo ao desenvolvimento de processos que possibilitem o alcance das metas e objetivos estabelecidos. A responsabilização é um aspecto importante da GpR e, nos estados estudados, tomou a forma de publicização dos resultados das avaliações, programas de bonificação por desempenho e políticas salariais e de progressão de carreira por mérito.

A publicização dos resultados por escola, que ocorreu nos estados de São Paulo e Minas Gerais, Rio de Janeiro e Pernambuco, é um tema polêmico pela possível estigmatização de escolas com baixo desempenho e a ampliação da desigualdade educacional. No âmbito internacional esteve atrelada à lógica de competição administrada, tendo sido utilizada pelo Reino Unido e é comum nos programas “Escolas Charter” implementados no Chile e Estados Unidos. Atualmente, todos os estados pesquisados divulgam amplamente apenas os resultados gerais das avaliações, com o objetivo de dar transparência aos programas implementados e seus efeitos e estimular o debate e a participação de toda comunidade escolar na revisão das políticas educacionais. Somente os gestores escolares tem acesso aos resultados de sua unidade.

5.3. Estratégias de responsabilização

Como forma de responsabilizar os profissionais da educação, estimular a produtividade e consolidar a cultura avaliativa, os estados pesquisados implementaram sistemas de bonificação por desempenho e programas de seleção, formação, premiação e carreira com base em critérios meritocráticos. São Paulo foi o primeiro estado a estabelecer bonificação por desempenho, com a criação do “Bônus Mérito” em 2000, que premiava os professores com base em critérios de assiduidade e permanência dos alunos na escola. Com exceção de Goiás, onde até 2016 os bônus eram pagos considerando apenas critérios individuais de assiduidade e cumprimento de atividades obrigatórias, os demais estados instituíram políticas de remuneração variável baseadas em seus sistemas de metas como pode ser observado no quadro 11.

São Paulo
<p>Bônus mérito</p> <ul style="list-style-type: none"> • Período: 2000 a 2006 • Composição: permanência do aluno na escola e assiduidade do professor <p>Bonificação por resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Período: desde 2008 • Pago somente se a escola alcançar a meta do IDESP • Composição: índice agregado de cumprimentos das metas de proficiência em língua portuguesa e matemática do SARESP, assiduidade do servidor e nível socioeconômico da unidade escolar • Obs.: como o IDESP confere maior peso para aumento de desempenho dos alunos de baixa proficiência, há um estímulo à redução da desigualdade. <p>Programa de Valorização pelo Mérito</p> <ul style="list-style-type: none"> • Período: desde 2010 • Composição: prova, tempo de atuação contínuo na mesma atividade, projetos pedagógicos desenvolvidos pelo servidor para a melhoria da qualidade do ensino e qualificações obtidas para evolução na carreira.
Rio de Janeiro
<p>Programa de remuneração por desempenho (Nova Escola)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementação: 2001 (gratificação paga entre 2004 e 2006) <p>Bonificação por resultados dos servidores da educação do Estado do Rio de Janeiro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2011 • Composição: índice de fluxo (taxa de aprovação escolar), o índice de desempenho medido pelo SAERJ, a nota do IDERJ e o indicador geral do estado do imóvel (unidade escolar) • Restrição: concessão de bônus atrelada ao cumprimento de 100% do currículo mínimo e a um percentual mínimo de cumprimento da meta estabelecida para a escola e da frequência individual do servidor • Obs.: no cálculo do SAERJ é conferido maior peso para a melhoria dos alunos com baixa proficiência visando diminuir a desigualdade de desempenho

Minas Gerais
<p>Bonificação por produtividade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2008 • Composição: indicadores utilizados no sistema de metas do acordo de resultados (coletivo) e assiduidade (individual) • O recebimento e o valor do bônus foram condicionados à avaliação de desempenho individual – ADI (assiduidade) • Obs.: uma vez que são definidas metas para aumentar o percentual de alunos nos níveis recomendados em cada avaliação, há um incentivo à redução da desigualdade educacional na implementação dessa política.
Espírito Santo
<p>Bonificação por desempenho na educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2009 • Composição: indicador coletivo – índice de merecimento da unidade (obtido a partir do desempenho dos alunos no PAEBES, indicador de fluxo escolar e nível socioeconômico dos alunos) e individual (assiduidade) • Obs.: a) no cálculo do bônus é conferido maior peso para a melhoria da proficiência dos alunos com baixo desempenho; b) as ausências no dia da avaliação externa são penalizadas para evitar que alunos de baixo desempenho sejam induzidos a não participarem da avaliação.
Ceará
<p>Prêmio Aprender Pra Valer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2009 • Premiação financeira para todo o quadro funcional das escolas que alcançassem as metas anuais de aprendizagem dos alunos do ensino médio, tendo como base os resultados do SPAECE.
Pernambuco
<p>BDE – Bônus de Desempenho Educacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início 2011 (pagamento em 2012) • Composição: desempenho dos estudantes em leitura e matemática no SAEPE, taxa de aprovação, cumprimento da meta pactuada no Termo de Compromisso de Gestão Escolar, cumprimento pelo professor do conteúdo curricular e das aulas previstas. • Obs.: no cálculo do bônus é conferido maior peso para a melhoria da proficiência

dos alunos com baixo desempenho

Adicional de Eficiência Gerencial⁴⁷

- Início: 2016 (pagamento em 2017)
- Composição: média ponderada dos indicadores de eficiência operacional (razão entre o somatório da carga horária dos professores lotados na unidade de ensino e a carga horária padrão da escola definida pela SEE/PE), regularidade na prestação de contas e regularidade no registro de informações gerenciais.

Goiás

Bônus por desempenho dos servidores da educação

- Início 2011
- Critérios para recebimento (valor fixo): assiduidade e cumprimento das atividades administrativas e pedagógicas sob sua responsabilidade (planejamento de aulas – professor; participação nos núcleos – coordenador; presença nas escolas – tutor; inserção de dados no sistema de gestão e cumprimento do calendário escolar – gestor)

Quadro 11: Políticas de remuneração variável implementadas pelos estados pesquisados

Fonte: elaboração própria.

Minas Gerais e Pernambuco associaram responsabilização e contratualização por meio da assinatura de termos de compromisso entre a secretaria e os diretores escolares. São Paulo, além da bonificação, criou o Programa de Valorização pelo Mérito, voltado para o desenvolvimento da carreira e melhoria da remuneração com base em experiências pedagógicas positivas e prova de conhecimento. O Rio de Janeiro, além de uma linha de corte clara estabelecida a partir do cumprimento das metas, criou critérios de elegibilidade baseados em assiduidade e cumprimento de 100% do currículo mínimo. Em Minas Gerais, a avaliação de desempenho individual, que considera principalmente a assiduidade do servidor, também é restritiva quanto ao recebimento e ao valor do bônus. Assiduidade, cumprimento do currículo mínimo e do número de aulas previstas para o ano são vistos como processos críticos na

⁴⁷ Lei no 15.973, de 23 de dezembro de 2016, regulamentada pelo decreto 43.991, de 29 de dezembro de 2016

educação (GODOY; OLIVEIRA, 2015) e, com exceção do Ceará que estabeleceu premiação com base no alcance das metas do SPAECE, os demais estados ou incorporaram índices relativos a esses processos na composição do valor do bônus ou os utilizaram para restringir o recebimento.

Os programas de bonificação por desempenho estruturados por São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Pernambuco refletem, também, uma preocupação desses estados com a redução da desigualdade educacional. (GODOY, OLIVEIRA, 2015). O IDESP e o SAERJ, que compõem os bônus pagos pelos estados de São Paulo e Rio de Janeiro respectivamente, conferem maior peso para a melhoria no desempenho dos alunos de baixa proficiência. No caso dos estados do Espírito Santo e de Pernambuco a melhoria da proficiência dos alunos com baixo desempenho é considerada diretamente no cálculo dos bônus, recebendo maior peso. Em Minas Gerais um dos indicadores utilizados no cálculo dos bônus está atrelado ao aumento do percentual de alunos nos níveis recomendados em cada avaliação.

Responsabilização por reprovação e evasão tem sido consideradas questões controversas dos sistemas de bonificação meritocrática (GODOY, OLIVEIRA, 2015), a primeira porque poderia levar à aprovação de alunos com baixo desempenho e a segunda por ser afetada por fatores familiares e socioeconômicos, externos à escola (SOARES; COLARES, 2006). Os estados que utilizaram a taxa de reprovação (ou aprovação) na composição do bônus por desempenho procuraram minimizar seu impacto negativo associando-a com os índices de proficiência obtidos pelas escolas nas avaliações em larga escala. No Espírito Santo, as ausências no dia da avaliação externa são penalizadas (em termos da bonificação) para evitar que alunos de baixo desempenho sejam induzidos à não fazerem a avaliação. Quanto à evasão, pesquisas sobre eficácia escolar identificaram que é possível tornar a escola mais atrativa, reduzindo os índices de reprovação e abandono, por meio da melhoria na gestão dos processos de ensino-aprendizagem e apoio ao trabalho dos professores. (PAUL; BARBOSA, 2008; FUNDAÇÃO LEMANN / ITAU BBA, 2013).

As regras de bonificação por produtividade e desempenho criadas pelos estados estudados, assim como os programas de formação inicial e continuada de servidores visando adequar professores, técnicos e gestores às novas exigências

estabelecidas pelas redes estaduais de ensino, refletem a integração entre planejamento, gestão e avaliação e o foco em resultados.

5.4. A política curricular no âmbito das políticas avaliativas

O estabelecimento de orientações curriculares, comum nos modelos de gestão por resultados na educação, ocorreu em todos os sete estados pesquisados, em sua maior parte em decorrência ou associada à política avaliativa e ao estabelecimento de um sistema de metas, o que pode ser observado no quadro 12. Como estabelecer metas de aprendizagem sem definir parâmetros claros sobre o que se espera que os alunos aprendam? Baseado nos resultados de pesquisas qualitativas e quantitativas sobre eficácia organizacional realizadas em 2013, a Fundação Lemann e Itaú BBA concluíram que a fixação de objetivos de aprendizado por meio de um currículo comum estruturado foi fundamental para o alcance das metas educacionais dos estados e municípios e que *“as metas tiveram um papel muito importante, sendo decisivas para nortear o trabalho do dia a dia e garantir o foco no aprendizado”* (FUNDAÇÃO LEMANN; ITAÚ BBA, 2013, p.15).

Ressalta-se que os currículos de ensino básico de todas as escolas brasileiras, deveriam seguir uma base nacional comum, como prevê a LDB/96, *“a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela”* (BRASIL, 1996, art.26). No entanto, o texto da Base Nacional Comum Curricular, que começou a ser elaborado em 2014 visando reduzir a desigualdade educacional no país, ainda não foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação e trata apenas do ensino fundamental. Com a reforma do ensino médio, o MEC decidiu tratar separadamente dessa etapa do ensino.

Minas Gerais

Minas Gerais vem debatendo a questão da padronização curricular e o risco da perda de flexibilidade e ajuste aos temas regionais desde a introdução do seu sistema avaliativo. Em 2006, estabeleceu o Currículo Básico Comum e formulou orientações pedagógicas

para o ensino fundamental das escolas estaduais e em 2007 fez o mesmo para o ensino médio.

Pernambuco

Em 2008 foram estabelecidas orientações curriculares para o ensino médio estadual como complementação à política de avaliação educacional. A partir de 2009, com a implementação do Projeto Educar e do Pacto pela Educação firmado em 2011, foram criados padrões e orientações pedagógicas para as escolas de ensino público do estado.

São Paulo

Com base nos primeiros resultados do SARESP, em 2008 foi promovida uma reforma curricular e instituído o currículo unificado para todas as escolas de educação básica do estado com o objetivo de articular as redes em torno dos mesmos objetivos de aprendizagem. A partir de 2009, com a implementação do programa Mais Qualidade nas Escolas, a seleção e capacitação de professores passou a ser baseada no novo currículo.

Ceará

Considerando a responsabilidade do estado pelo ensino médio, em 2009 foram estabelecidas as matrizes curriculares para essa etapa de ensino no âmbito do programa Escola Aprendente.

Espírito Santo

As matrizes de referência utilizadas nas avaliações são baseadas, desde o início, no Currículo Básico da Escola Estadual estabelecido em 2009. A política curricular foi implementada simultaneamente à política avaliativa no contexto da modernização da gestão educacional. Em 2017 foram publicadas orientações curriculares complementares ao currículo básico.

Rio de Janeiro

Como forma de padronizar e melhorar o ensino das escolas estaduais, em 2010 foi estabelecido o currículo mínimo para o ensino médio, etapa que se tornou o foco das políticas estaduais de educação. Orientações curriculares para o ensino fundamental

também foram produzidas visando direcionar o processo de ensino-aprendizagem.

Goiás

O currículo de referência para as escolas estaduais de ensino médio foi estabelecido em 2011 junto com a criação do sistema estadual de avaliação educacional.
--

Quadro 12: A política curricular nos estados avaliados

Fonte: elaboração própria.

Os primeiros testes aplicados em larga escala em Pernambuco no ano de 2000 resultaram na criação de matrizes curriculares de referência para o estado. Em 2008, com a criação do SAEPE, o currículo mínimo obrigatório, de onde passaram a ser extraídas as matrizes de referência para as avaliações, foi adotado para as escolas estaduais. Em 2006 foi criado o Currículo Básico comum para as escolas de Minas Gerais e publicadas orientações pedagógicas para as escolas estaduais. Em São Paulo, a reforma curricular de todo o ensino básico ocorreu em 2008 com o objetivo de fornecer uma base comum de conhecimentos e competências para todas as escolas de ensino fundamental e médio paulistas. Além das orientações curriculares obrigatórias, o estado publicou materiais de estudo dirigido para uso de professores e alunos.

Em 2009, de forma complementar à política avaliativa que ampliou o monitoramento do desempenho dos alunos do ensino médio do estado do Ceará, foram estabelecidas matrizes curriculares, de uso obrigatório, para essa etapa de ensino. Também em 2009 o Espírito Santo aprovou o Currículo Básico da Escola Estadual, no qual se baseiam as matrizes de referência utilizadas nas avaliações do PAEBES. Em 2010, objetivando padronizar e melhorar o ensino ofertado pela rede estadual, o Rio de Janeiro estabeleceu um currículo mínimo obrigatório para as escolas de ensino médio e produziu orientações curriculares para as escolas de ensino fundamental do estado. Em 2011 o estado de Goiás implantou, de forma experimental, o currículo de referência nas escolas da rede estadual de ensino objetivando orientar o processo de ensino aprendizagem de cada disciplina por bimestre e ano de escolaridade e promover debates com os professores sobre os conteúdos.

As experiências dos estados mostraram que o estabelecimento de orientações curriculares foi fundamental para proporcionar coerência e alinhamento aos sistemas na busca por resultados de aprendizagem e reduzir a

desigualdade educacional, mas esse ainda é um tema polêmico em educação pelo risco de engessar o próprio processo pedagógico, dificultar a inclusão de novos temas e tecnologias e promover a homogeneização cultural ao transformar conteúdo básico em único conteúdo a ser ensinado pelas escolas. No entanto, a falta de uma política curricular associada à política avaliativa e ao sistema de metas pode gerar dificuldades tanto na concepção das avaliações quanto na apreensão dos resultados e planejamento de ações corretivas, favorecendo um direcionamento pedagógico baseado nas matrizes de referência (que podem ser vistas também como conteúdo único a ser ensinado) como forma de alcançar as metas pactuadas.

5.5. A utilização de sistemas de informação na gestão escolar

Os sistemas de metas educacionais dos estados são alimentados por dados provenientes de sistemas de informação gerencial, que também servem para dar transparência às políticas e ações implementadas pelas secretarias de educação. Todos os estados estudados criaram sistemas de informação gerencial na educação como pode ser visualizado no quadro 13. Pernambuco, Rio de Janeiro e Ceará desenvolveram e implementaram sistemas de informação visando monitorar, integrar e gerenciar os processos e o desempenho educacional, assim como dar transparência às ações e seus efeitos e favorecer o conhecimento, a apropriação dos resultados e a participação dos atores educacionais no debate sobre os processos de ensino-aprendizagem e as políticas educacionais do estado. Mais recentemente, os estados do Espírito Santo e de Goiás implementaram sistemas com características semelhantes. O sistema de informações escolares de São Paulo – GDAE (Gestão Dinâmica de Administração Escolar) – estava voltado, até o final de 2016, para a coleta de informações para alimentação da base de dados da secretaria de educação e orientações aos servidores e escolas da rede. A partir de 2017 foi atualizado com a criação da Secretaria Escolar Digital como uma ferramenta de gestão escolar e comunicação. Assim como o GDAE, o Sistema Mineiro de Administração Escolar (SIMADE), foi criado com o objetivo de fornecer informações e orientações aos servidores da secretaria e padronizar as rotinas escolares. A partir de 2016 foi implementado um sistema de monitoramento voltado para reunir e disponibilizar informações a todos os atores

do sistema educacional sobre programas, processos e resultados da educação no estado.

São Paulo
<p>GDAE - Gestão Dinâmica de Administração Escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criado no 2º governo de Covas visando favorecer a comunicação com os servidores e coletar informações para alimentar as bases de dados da SEE/SP. <p>Secretaria Escolar Digital</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2017 • Objetivo: centralizar e facilitar todas as operações que envolvem a gestão diária da administração escolar; auxiliar no planejamento e tomada de decisões com o fornecimento de informações atualizadas; favorecer a comunicação e o relacionamento entre a SEE/SP, diretores de escolas, professores, alunos e seus responsáveis.
Pernambuco
<p>SIEPE – Sistema de Informações Educacionais de Pernambuco</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2008 <p>Objetivo: coletar dados e gerenciar informações educacionais em três ambientes – gestão da rede de ensino, gestão de programas e pedagógico; funcionar como elo de integração entre as escolas, GREs e SEE/PE; auxiliar no planejamento e tomada de decisões dos diretores escolares com base em informações atualizadas.</p>
Goiás
<p>SIGE – Sistema de Gestão Escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2000 (piloto) / 2002 (implantado em todas as escolas) • Objetivo: aperfeiçoar o trabalho escolar e dinamizar o atendimento aos professores, aluno e responsáveis por meio da disponibilização de informações e gerenciamento da rotina escolar. • Reformulação: em 2011 incorporou informações de frequência diária dos alunos e os dados das avaliações diagnósticas visando auxiliar também na gestão pedagógica. <p>GOIÁS 360º</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2015 • Objetivo: coletar dados escolares, agregar, gerenciar e disponibilizar informações educacionais para gestores, professores, alunos e seus responsáveis - indicadores funcionais, sociais, de proficiência e fluxo com mapas de calor, geolocalização;

favorecer a tomada de decisões e o controle sobre ações por gestores
Espírito Santo
<p>SEGES – Sistema Estadual de Gestão Escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início 2016 • Objetivo: disponibilizar dados e informações detalhadas sobre o cotidiano escolar para favorecer o acesso, acompanhamento (por gestores, professores, alunos e seus responsáveis) e a gestão da dinâmica escolar.
Rio de Janeiro
<p>Conexão educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2011 • Objetivo: aperfeiçoar as rotinas e processos de gestão escolar e ensino-aprendizagem por meio da disponibilização de informações sobre os indicadores de rendimento, fluxo e sociais, plano estadual de educação, programas e projetos, currículo básico, ações nas escolas, além de orientações pedagógicas e materiais de estudo para gestores, professores, alunos e responsáveis. <p>GIDE – Gestão Integrada da Escola</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2011 • Objetivo: oferecer uma metodologia de gestão por resultados que vinculava o planejamento de cada escola à melhoria contínua dos processos de ensino. Baseava-se nas metas do IDEB, do IDERJ e de seu indicador básico, o Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social do Rio de Janeiro - IFCRS/RJ
Ceará
<p>SADRE - Sistema de Acompanhamento do Desempenho e da Rotina Escolar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2004 • Objetivo: coletar, monitorar, produzir e disponibilizar informações educacionais online por meio de relatórios gerenciais, favorecendo a comunicação e a troca de informações entre a SEDUC/CE e as escolas. <p>GIDE – Gestão Integrada da Escola</p> <ul style="list-style-type: none"> • Início: 2004 • Objetivo: oferecer uma ferramenta de planejamento e gestão escolar voltada para resultados que incorporava o PDE, o PPP e ações relacionadas ao gerenciamento de

rotinas.

SIGEECOLA – Sistema Integrado de Gestão Escolar

- Integrou os dois programas ao SIGE – sistema integrado utilizado desde 2001 pela SEDUC/CE para gerenciar rede física, orçamento, compras, recursos humanos e informações educacionais
- Objetivo: coletar, monitorar, produzir e disponibilizar informações educacionais online sobre rotinas escolares, desempenho, fluxo, alimentação escolar e outros para diretores, professores, alunos e responsáveis.

Minas Gerais

SIMADE – Sistema Mineiro de Administração Escolar⁴⁸

- Criado em 2008 e parceria com o CAEd, tinha como objetivo padronizar os processos administrativos e a gestão escolar, servir de base para implementação de programas e ações de melhoria do ensino, disponibilizar informações atualizadas sobre o sistema estadual de ensino aos gestores educacionais e facilitar a comunicação entre a SEE/MG, as SREs, gestores, professores, alunos e seus responsáveis

Sistema de Monitoramento Escolar

- Início: 2016
- Objetivo: reunir informações sobre indicadores educacionais, de rendimento e desempenho de toda a rede de ensino (provenientes do SIMADE e do SIMAVE), condições de oferta, programas e projetos para o uso de diferentes públicos como gestores, técnicos da secretaria, diretores escolares e professores possibilitando conhecer, monitorar e gerenciar os processos de ensino-aprendizagem e seus resultados.

Quadro 13: Uso de sistema de informação na gestão escolar dos estados

Fonte: elaboração própria.

⁴⁸ Resolução SEE/MG 1.180, de 28 de agosto de 2008

5.6. Gestão escolar: novos papéis e competências do diretor de escola

Bottoms, O'Neil, Fry e Hill (2003) afirmaram, com base na pesquisa realizada pela *Southern Regional Education Board* (SREB) em escolas norte-americanas, que para melhorar a qualidade do ensino oferecido pelas escolas é preciso contratar bons diretores que sejam capazes de trabalhar com os professores para efetuar mudanças positivas, apoiando-os na realização de práticas pedagógicas que levem ao melhor desempenho dos alunos e de identificar e preparar professores que tenham perfil adequado para se tornarem diretores no futuro.

O novo contexto brasileiro de gestão escolar, de descentralização e foco em resultados, passou a demandar processos seletivos mais democráticos visando a aproximação com a comunidade escolar e novas características, competências e habilidades para o gestor visando profissionalizar e conferir maior capacidade de gestão ao sistema e às escolas. Para responder a essa demanda, os estados estabeleceram processos meritocráticos de seleção de diretores de escola e gestores de secretarias, assim como programas de formação em gestão educacional, o que pode ser visualizado no resumo apresentado no quadro 14. Ressalta-se que a eleição direta, nos casos em que foi inicialmente utilizada como único critério seletivo, é anterior às reformas na gestão educacional, sendo precursora das mudanças em direção à ampliação da participação, à autonomia escolar e à responsabilização.

São Paulo
<p>Concurso público para diretores escolares</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1979: primeiro concurso⁴⁹ • Critérios avaliativos (2015)⁵⁰: prova, curso de formação nas áreas liderança e gestão, notas da avaliação periódica de desempenho individual, apresentação de planejamento específico para a escola em que vai atuar, experiência mínima de 8 anos no magistério, licenciatura em pedagogia ou pós-graduação (strictu-senso) em

⁴⁹ Baseado em Hojas (2014)

⁵⁰ Lei complementar 1.256 em janeiro de 2015

educação.

- Temas abordados (concurso 2017)⁵¹: princípios que orientam a SEE/SP, qualidade da aprendizagem com igualdade e equidade, gestão democrática e participativa, planejamento estratégico, foco em qualidade e em resultados, dimensões de atuação do diretor de escola (gestão pedagógica, de processos administrativos, de pessoas e equipes).

Cursos de formação em gestão escolar

- Período: desde 2001
- Cursos de curta duração e especializações, presenciais e a distância, oferecidos para ocupantes de cargos de gestão na SEE/SP

Plano de Formação Continuada de Professores e Gestores⁵²

- Implementado: 2011
- Organização em núcleos para estruturação de necessidades de formação e definição de programas.

Minas Gerais

Seleção competitiva de diretores e vice-diretores escolares

- 1989: participação da comunidade no processo de seleção da equipe de direção das escolas estaduais (eleição direta)
- 1992: exigência de um conjunto de competências mínimas para os candidatos aos cargos de direção das escolas (focadas em formação e experiência como professor)
- 2006: exigência para se candidatar ao cargo de diretor escolar: ser formado em área pedagógica, ter no mínimo 2 anos de experiência no cargo ocupado, ser funcionário efetivo da SEE/MG e obter no mínimo 70% no exame de certificação para o cargo de diretor

Prova de certificação ocupacional para o cargo de diretor:

- Temas abordados: políticas públicas de educação de Minas Gerais, referenciais pedagógicos, bases legais da educação, interações sociais na sala de aula e na escola; e competências, habilidades e conhecimentos específicos na área de gestão educacional e de gestão pública, conforme os padrões de competência do diretor de escola estadual: planejamento e gestão de recursos orçamentários e financeiros, gestão de pessoas,

⁵¹ Resolução SEE/SP 56/2016

⁵² Baseado em Silva (2014)

gestão de compras e gestão do patrimônio.

Programas de desenvolvimento gerencial

- 2004: adesão ao PROGESTÃO – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – visando oferecer formação continuada aos diretores escolares em exercício e aos professores com interesse em ocupar cargos de gestão

Ceará

Seleção competitiva de diretores escolares⁵³

- 1995: eleição pela comunidade de diretores e vice-diretores escolares
- 1998: criação do grupo gestor (diretor, coordenador pedagógico, coordenador administrativo-financeiro, coordenador de articulação comunitária e secretário escolar), todos eleitos pela comunidade
- 2004: torna obrigatória a apresentação do plano de gestão pelos candidatos
- 2008: seleção técnica para compor o banco de gestores escolares (prova, títulos, entrevista sobre o plano de gestão).

Formação de gestores

- Implementação: 2009
- Curso de especialização em gestão e avaliação da educação realizado em parceria com o CAEd/UFJF para formação dos 3200 candidatos aprovados para o banco de gestores.
- Temas abordados: democracia e políticas públicas, legislação e políticas do Ceará, liderança e gestão escolar, gestão para a diversidade, gestão do currículo, currículo no ensino médio, avaliação de indicadores e de políticas. Ao final do curso os alunos deveriam desenvolver um plano de ação educacional.

Capacitação de gestores no âmbito do ProEMI/PJF

- Implementação em 2012
- Capacitação de diretores escolares das escolas selecionadas na metodologia de GEpR do PJF

Goiás

Eleição de diretores escolares⁵⁴

⁵³ Baseado em Silveira (2013)

⁵⁴ Baseado em Brzezinski e Mata (2009)

- 1987: aprovada a legislação que determina que os diretores sejam eleitos democraticamente (eleição direta), mas as indicações políticas continuaram a ocorrer no estado
- 1999: início efetivo do processo de eleições diretas para diretores e vice-diretores
- 2009: obrigatoriedade de apresentação do plano de gestão da unidade escolar pelo candidato e impedimento dos integrantes das equipes gestoras em exercício de se candidatarem naquele ano

Processo seletivo de gestores⁵⁵

- Implementação: 2014
- Etapas – 1) participação em curso de formação inicial para gestores da SEDUCE/GO, 2) avaliação individual de conhecimentos (essas duas etapas podem ser dispensadas pelos candidatos que sido aprovados no curso de Especialização em Gestão Pública do CAEd), 3) apresentação de plano de ação educacional, 4) eleição direta, 5) adesão ao curso de aperfeiçoamento para gestores da educação pública.
- Restrições: o candidato deve ter cargo efetivo a pelo menos 2 anos no magistério público estadual e para recondução a escola ter alcançado as metas do IDEB e IDEGO e não ter reduzido em relação à avaliações anteriores.

Formação e capacitação de gestores

- Implementação: a partir de 2012
- Cursos de curta duração e de especialização em gestão pública e gestão educacional
- Capacitação de diretores das escolas selecionadas na metodologia de GEpR do PJJ

Pernambuco

Seleção de gestores escolares⁵⁶

- 2001: criação do projeto escola democrática que estabeleceu a seleção interna combinada com eleição direta de diretores escolares
- 2005: foi incluída a capacitação no processo seletivo de diretores escolares
- 2012: foi incluída a certificação de diretores escolares e diretores adjuntos

Avaliação para certificação de Diretor Escolar e Diretor Adjunto

- Prova realizada após participação do servidor no Curso de Aperfeiçoamento ofertado pela Secretaria de Educação de Pernambuco no âmbito do PROGEPE

⁵⁵ Portaria 3797/2014

⁵⁶ Baseado em Alves (2015)

- Temas abordados: planejamento estratégico, gestão de equipes, gestão administrativa e financeira da escola, modelo de gestão, planejamento pedagógico, gestão do ensino e da aprendizagem, integração com a comunidade, gestão de recursos

Capacitação de diretores no âmbito do Programa de Educação Integral (PEI)

- Implementação em 2008
- Capacitação de diretores para aplicação da metodologia TEAR de planejamento e gestão com foco em resultados.

PROGEPE – Programa de Formação de Gestor Escolar

- Curso de formação continuada oferecida para os gestores educacionais de Pernambuco em parceria com a UPE em 2012 e retomado em 2017.

Rio de Janeiro

Seleção interna meritocrática

- Implementação: 2010
- Critérios avaliativos: análise curricular, prova, entrevista/dinâmica e treinamento
- Cargos: diretores das 14 diretorias da SEEDUC/RJ, diretores de escola, agentes de acompanhamento escolar, orientadores e coordenadores pedagógicos

Aprimoramento da gestão escolar

- Implementação em 2010
- Seleção e treinamento de agentes de acompanhamento escolar para transmissão do GIDE, metodologia de gestão que vinculava o planejamento de cada escola (orientado pelo método PDCA e painéis de gestão à vista) à melhoria contínua dos processos de ensino.

Cursos de formação em gestão escolar

- Início: 2011
- Cursos presenciais e a distância oferecidos para diretores selecionados para as escolas.

Espírito Santo

Seleção competitiva de diretores escolares

- Início: 2015
- Fases: avaliação do perfil dos candidatos por empresa externa de recursos humanos; entrevista dos candidatos por membros de equipe gerencial da SEDU/ES;

cruzamento do relatório de perfil com o desempenho na entrevista; designação do profissional para o cargo de diretor.

Formação e capacitação de gestores escolares

- 2007: implementação do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica no Estado do Espírito Santo com oferta de um curso de especialização em parceria com a UFES
- 2015: capacitação de diretores das escolas selecionadas na metodologia de GEPR do PJJ

Quadro 14: Políticas de seleção e capacitação de gestores implementada pelos estados pesquisados
Fonte: elaboração própria.

São Paulo é o único dentre os estados pesquisados que realiza concurso público para a ocupação do cargo de diretor escolar das escolas estaduais. De acordo com os estudos realizados por Hojas (2014) sobre as exigências aos candidatos, o conteúdo abordado e a experiência exercida no cargo por aqueles selecionados em diferentes edições do concurso desde 1979, o foco do SEE/SP desde o início parece ter sido na seleção de profissionais preparados para executar atividades gerenciais semelhantes às de organizações privadas com perfil diretivo, como administração de rotinas e processos, o que gerou muitas críticas por parte de educadores e estudiosos. O que se observa nas políticas educacionais de seleção e formação de diretores escolares implementadas nas últimas duas décadas é uma preocupação do governo do estado em formar uma equipe de profissionais preparados para o estabelecimento, o monitoramento e o alcance de metas mensuráveis, numa perspectiva de resultado em detrimento da sistematização e acompanhamento de processos.

Em Minas Gerais, desde 1989 os diretores das escolas estaduais são nomeados pelo Governador a partir de eleição direta e indicação realizada pela comunidade escolar. As regras atuais exigem que os candidatos tenham mais de dois anos de experiência no cargo ocupado (precisa ser do quadro efetivo da secretaria), tenham sido aprovados no exame de certificação ocupacional e alcançaram um desempenho acima de 70% na avaliação funcional. (SEE/MG, 2015). A certificação ocupacional foi criada em 2006 com o objetivo de garantir que o profissional eleito teria as condições para assumir, tecnicamente, o cargo de

diretor de escola. De acordo com o último edital verificado (03/2014) da SEE/MG, essa certificação não garante direito à ocupação ou nomeação ao cargo e tem validade de 4 anos. As exigências estabelecidas para a seleção de diretores e os investimentos em formação gerencial realizados pelo estado preocupam com a melhoria dos processos de gestão escolar, em consonância com as políticas de modernização da gestão iniciadas em 2003.

No Ceará, a seleção de diretores escolares por meio de eleição direta teve início em 1995 e em 1998 foi criada a figura do grupo gestor, que incluía também os coordenadores (pedagógicos e administrativos) e o secretário escolar, todos eleitos pela comunidade. A adoção de critérios técnicos para a seleção dos profissionais que compoem o grupo gestor pela SEDUC/CE passou a ocorrer a partir de 2008, mas em 2004 já havia se tornado obrigatória a apresentação de um plano de ação educacional pelo grupo candidato aos cargos. Quanto à formação de gestores, a principal iniciativa nessa direção ocorreu com a oferta, em 2009, de um curso de especialização em gestão e avaliação de políticas públicas em parceria com o CAEd/JF para preparar os 3200 profissionais selecionados em 2008 para compor o banco de gestores. Em 2012, os diretores das escolas selecionadas para participar do ProEmi/PJF foram capacitados na metodologia GEpR.

Em Goiás, o processo de seleção democrática de diretores escolares começou a ser implementado efetivamente em 1999, mas somente em 2009 tornou-se obrigatório aos candidatos a apresentação de um plano de gestão da unidade. Cursos de formação de curta duração e especializações em gestão educacional começaram a ser sistematicamente oferecidos a partir de 2012 e em 2015 os diretores das escolas selecionadas para participar do PJF receberam capacitação na metodologia GEpR. O primeiro processo seletivo baseado em critérios técnicos ocorreu em 2014 e, além de participação anterior obrigatória em curso de formação inicial oferecido pela SEDUCE/GO e aprovação em prova de conhecimentos em gestão escolar, os candidatos que estivessem concorrendo à reeleição deveriam apresentar resultados positivos nas avaliações nacionais e estaduais, com alcance das metas estabelecidas para a escola. A relação direta entre cumprimento de metas e aprovação para os cargos de direção demonstra uma integração entre as políticas avaliativas e seletivas e reforça a importância

dada pelo estado à profissionalização da gestão e à meritocracia na escolha de seus profissionais.

Em 2001 Pernambuco estabeleceu um processo combinado de seleção interna com eleição direta de diretores escolares e a partir de 2005 programas de capacitação em gestão escolar começaram a ser oferecidos pela SEE/PE. Em 2012, com o objetivo de fortalecer o gerenciamento das escolas estaduais, foi instituída a certificação profissional e implementado um programa de formação continuada para diretores escolares, o PROGEPE, em parceria com a Universidade de Pernambuco. A capacitação de gestores vinha sendo realizada no âmbito de cada programa e foi reforçada na implementação do PEI (2008) e do PPE (2011).

No Rio de Janeiro, com a implementação do Programa de Modernização da Gestão em 2010, os ocupantes dos cargos de gestão administrativa e pedagógica da SEEDUC/RJ, até então indicados politicamente, passaram a ser selecionados por meio de processos internos meritocráticos baseado em formação, conhecimentos, competências e habilidades. Sob a ótica da formação em serviço, foram selecionados e treinados agentes de acompanhamento escolar que ficaram responsáveis por retransmitir aos diretores a metodologia de planejamento e gestão (GIDE) definida pela secretaria. A partir de 2011 passaram a ser oferecidos cursos de formação em gestão, a distância e presenciais, para os diretores das escolas estaduais e municipais conveniadas.

No Espírito Santo, a preocupação com a capacitação de gestores escolares é anterior às mudanças no processo seletivo de diretores de escola. Em 2007 foi oferecido um curso de especialização para gestores da educação básica do estado em parceria com a UFES. Só recentemente, em 2015, o estado instituiu o processo de seleção competitiva para diretores escolares que, diferentemente dos demais estados estudados, utiliza empresa externa de recursos humanos para avaliação do perfil dos candidatos às vagas. Houve também um reforço nos processos de capacitação em gestão com a implementação do ProEmi/PJF em 2015.

O que se observa nos estudos realizados é que os estados procuraram articular e alinhar, ao longo do tempo, seus processos de seleção, formação e avaliação de gestores escolares, com foco na melhoria dos processos e no alcance das metas. Os estados de São Paulo e Minas Gerais, que possuem as maiores redes estaduais de ensino, foram os primeiros a investir fortemente em políticas de

formação de gestores escolares, buscando disseminar a cultura de gestão por resultados e de gestão participativa por toda a rede por meio de cursos de rápida duração, especializações e pós graduação *latu-senso* em parceria com organizações públicas e privadas. No entanto, seus programas de formação ainda carecem de definição mais clara de padrões e competências necessários aos diretores escolares, que vão além da formação básica em princípios e ferramentas de gestão e podem ser melhor desenvolvidas por meio do compartilhamento de experiências de sucesso entre os diretores das diversas escolas que compõem as redes de ensino e de programas de formação desenvolvidos especificamente ou adaptados para atender à realidade de cada rede e unidade escolar.

A experiência do Rio de Janeiro com os agentes de acompanhamento escolar para a implementação do GIDE, assim como a de Pernambuco na capacitação de diretores em relação à TEAR e dos estados do Ceará e de Goiás na metodologia de GEpR da Fundação Unibanco para o ProEmi/PJF se mostraram efetivas na transmissão do modelo de planejamento e gestão instituído pelo estado e podem servir de exemplo para os demais estados em relação ao alinhamento entre a formulação de objetivos e estratégias e planos de ação, assim como entre o planejamento e a gestão educacional. O estado do Espírito Santo parece estar seguindo esse caminho.

5.7. Municipalização, redes de colaboração e parcerias na gestão educacional

Uma questão que chamou a atenção nos estudos realizados foi a participação dos estados em programas internacionais para recebimento de apoio e financiamento de projetos, as parcerias público-privadas para a realização de pesquisas, implementação de programas ou gestão das unidades escolares e os processos de municipalização da educação fundamental associados a políticas de cooperação para melhoria dos processos de gestão educacional.

A redistribuição de responsabilidades pela oferta e qualificação da educação entre os entes federativos na carta constitucional de 1988, com inclusão dos municípios, direcionou os processos de municipalização da educação fundamental que já vinham ocorrendo, ainda que timidamente, em alguns estados. A regulamentação pela LDB/96 e instituição do FUNDEF (transformado em FUNDEB para incluir o ensino médio) visando equalizar receitas e despesas,

umentar a oferta e melhorar a qualidade do ensino por meio do compartilhamento das responsabilidades e recursos, conferiu mais celeridade ao processo de municipalização.

Com 99% das matrículas no ensino público de 1º ao 5º ano e 91% de 6º ao 9º ano sob responsabilidade dos municípios, o Ceará é considerado um caso de sucesso da política de municipalização do ensino fundamental pela melhoria no desempenho nas avaliações externas, redução dos índices de reprovação e evasão e bons resultados nos demais índices de qualificação da educação nessa etapa do ensino. Apesar das políticas de municipalização não serem foco desse trabalho, vale ressaltar que parte dos resultados positivos dessa política implementada no Ceará está relacionado ao regime de colaboração entre o estado e os municípios voltado para a avaliação permanente e conjunta do rendimento educacional, a definição de padrões de qualidade do ensino, a qualificação dos processos de seleção e capacitação de profissionais, a transferência de recursos com base no desempenho educacional dos municípios e o apoio técnico com contrapartida de elaboração e implementação de planos estratégicos e pedagógicos, ou seja, ancorado em premissas de gestão por resultados.

É preciso salientar, também, como indicou Amâncio (2016), que a qualificação dos processos de municipalização do ensino fundamental por meio do estabelecimento de um regime de cooperação e colaboração entre o estado e os municípios para melhorar a gestão do sistema educacional é fundamental para os resultados em longo prazo da educação, uma vez que as etapas são interdependentes. No entanto, a centralização não é o caminho, uma vez que amplia a complexidade do sistema pelas diferentes demandas que precisam ser enfrentadas e pelo próprio tamanho das redes e distancia os planejadores dos executores e beneficiários das políticas públicas. Como ocorreu no Ceará e começou a ser implementado também em Pernambuco e no Espírito Santo, o caminho para o avanço nos resultados da educação básica parece estar no estabelecimento de pactos educacionais de estímulo à municipalização do ensino fundamental com qualidade que contemplem suporte técnico, pedagógico e de gestão aos municípios por parte dos estados e contrapartidas em termos de investimento em capacitação de gestores e professores, melhorias nos processos de ensino-aprendizagem e monitoramento constante.

Quanto ao estabelecimento de parcerias público-privadas na educação, os programas de modernização da gestão dos estados estudados receberam apoio e financiamento de organismos internacionais (como Banco Mundial e Unesco) e fundações (como Unibanco, Itaú Social, Lemann, Ayrton Senna)⁵⁷ e contrataram empresas de consultoria (como INDG e Macroplan) ao longo de seu desenho e implementação. Em 2002, Bomeny e Pronko haviam constatado, a partir dos resultados da pesquisa *Empresários e Educação no Brasil*⁵⁸, que uma pequena parcela do empresariado brasileiro começava a realizar investimentos em educação diferentes daqueles voltados para a formação da mão de obra interna. Apesar desse não ser o foco do presente estudo, constatou-se uma participação importante de fundações e institutos financiados por organizações privadas em diversas atividades de fomento à melhoria da educação pública nos estados pesquisados.

Além de apoio financeiro aos projetos, os institutos e fundações ofereceram cursos, desenvolveram pesquisas, promoveram a inclusão digital, forneceram ferramentas de gestão e capacitaram professores e gestores em parceria com os governos estaduais e municipais. No âmbito da gestão, destaca-se a parceria entre governo federal, alguns estados e a Fundação Unibanco para a implementação do ProEMI/PJF. Três dos sete estados estudados – Ceará, Goiás e Espírito Santo – aderiram ao programa como parte importante da sua política de educação integral no ensino médio e três outros estados – Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro – aproveitaram as experiências obtidas com o piloto implementado em algumas de suas escolas estaduais para desenhar sua política de gestão educacional.

Criado pelo Instituto Unibanco e testado pela primeira vez em 2007 em quatro escolas públicas de São Paulo, o projeto Jovem do Futuro – PJF – passou pela fase piloto entre os anos de 2008 e 2010 quando foram testadas estratégias e metodologias de gestão por resultados em escolas públicas de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. Em 2011, o PJF foi articulado ao Programa Ensino Médio Inovador⁵⁹ (ProEMI/JF) do Ministério da Educação e

⁵⁷ Para maiores informações sobre os programas voltados para a melhoria da educação pública no Brasil (em parceria com estados e municípios), ver os sites da Fundação Unibanco, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann e Instituto Ayrton Senna.

⁵⁸ Pesquisa realizada como parte das atividades do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL)

⁵⁹ O ProEMI é uma política pública do governo federal instituída pela Portaria 971 de outubro de 2009 com o objetivo de fortalecer as secretarias estaduais e distrital de educação e apoiar

Cultura (MEC) e, em 2012, foram estabelecidas parcerias com as Secretarias Estaduais de Educação do Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará e Piauí para implementar o ProEMI/JF em larga escala “*por meio do redesenho curricular e do aprimoramento da gestão escolar*”. Em 2015 o estado de Mato Grosso do Sul descontinuou o programa e o Espírito Santo aderiu. Naquele mesmo ano foi lançado o Sistema Instituto Unibanco de Análise da Rede Estadual de Ensino Médio. (INSTITUTO UNIBANCO, 2016).

Tendo como base os conhecimentos e experiências obtidos entre 2007 e 2010, o Instituto Unibanco desenvolveu um modelo de gestão escolar – Gestão Escolar para Resultados de Aprendizagem (GEpR) – que se tornou o pilar orientador do ProEMI/PJF. De acordo com o Instituto Unibanco (2017),

Todos os processos que compõem a gestão escolar nas escolas (gestão de pessoas, gestão físico-financeira e gestão relacional) devem estar a serviço da gestão pedagógica, ou seja, dos resultados de aprendizagem. Em uma escola que funciona bem, a aprendizagem é o foco e a prioridade de todos os integrantes da comunidade escolar. Dessa forma, a escola precisa ter professores bem preparados e comprometidos; um espaço saudável, seguro e acolhedor, que estimule e potencialize a aprendizagem; controle, eficácia e transparência no uso do dinheiro; e relações pautadas pelos princípios democráticos e inclusivos e pela ética (INSTITUTO UNIBANCO, 2017).

A GEpR tem como objetivo criar condições para a geração de resultados positivos em termos de aprendizado escolar por meio da melhoria das rotinas de gestão escolar e está fundamentada em três princípios básicos: instituição de processos de gestão estratégica por meio de governança e assessoria técnica; organização e difusão do conhecimento através de programas de formação e avaliação; mobilização e engajamento dos atores da educação por meio de sistemas e instrumentos de gestão. (HENRIQUES; PAES DE BARROS, 2016, p.20).

O circuito de gestão é o método utilizado na instituição de processos de gestão estratégica, concretizando a aplicação da GEpR. De acordo com a Fundação Unibanco (2017), ele possui quatro etapas (muito semelhantes às dos modelos de planejamento estratégico) – planejamento; execução do plano de ação;

monitoramento e avaliação de resultados; correção de rotas – permite identificar as causas do baixo desempenho escolar e desenvolver soluções efetivas. Em essência, o PJJ é um modelo de gestão escolar para resultados que tem como elementos o método de gestão, um programa de capacitação de gestores, ferramentas pedagógicas, recursos financeiros e uma supervisão intensiva ao longo dos 3 anos de implementação do programa.

De acordo com as avaliações de impacto realizadas pelo Instituto Unibanco e apresentadas por Ricardo Henriques e Ricardo Paes de Barros no *Seminário Internacional Caminhos para a qualidade na Educação* realizado pela Folha de São Paulo em parceria com o Instituto Unibanco e o Insper em 2016, o PJJ impactou positivamente e de forma relevante as escolas participantes. Como mostra a figura 07, o impacto médio do PJJ nas notas dos alunos das escolas beneficiadas com o programa foi de 5 pontos ao final do 3º ano do ensino médio na escala SAEB.

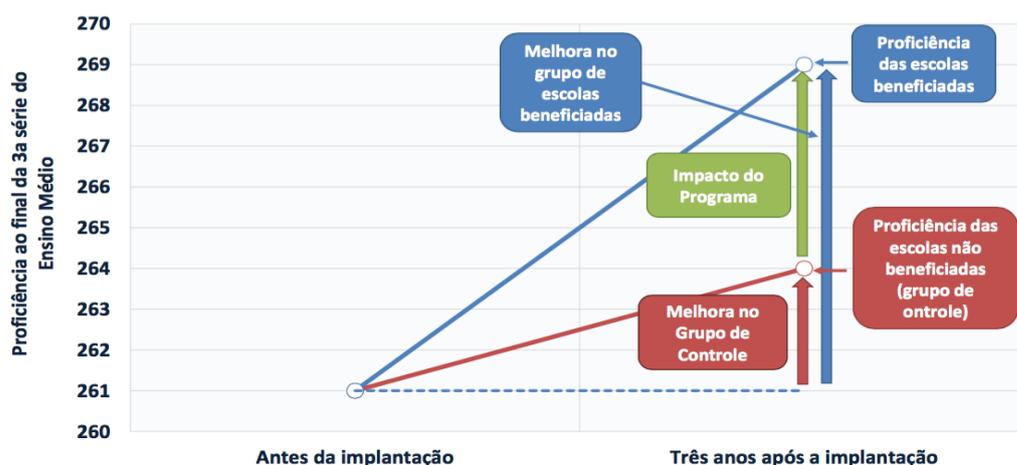


Figura 07: Evolução da proficiência no grupo de escolas beneficiadas e no grupo de controle
Fonte: HENRIQUES; PAES DE BARROS (2016), p.48

No entanto, esse é um projeto com prazo determinado. O ciclo completo é de 3 anos de intervenção em cada escola e é preciso atentar para o risco dos ganhos obtidos serem perdidos com a finalização do projeto, seja pela rotatividade dos gestores ou pela redução do apoio técnico e das exigências em termos de processos, conforme ressalta Costa (2015). De acordo com ele, é *“imprescindível que haja uma alternativa igualmente eficaz para que, após o período de intervenção, as escolas submetidas ao PJJ não regressem a patamares de*

desempenho nas avaliações externas iguais ou até piores do que aqueles atingidos anteriormente”. (COSTA, 2015, p.70).

É preciso que as secretarias de ensino desenhem suas próprias metodologias de gestão, incorporando, consolidando e disseminando as experiências e as práticas de sucesso como foi feito por Pernambuco com a experiência realizada com as Organizações Sociais entre 2004 e 2007. Para que isso ocorra, é necessário formar continuamente bons gestores, capacitá-los em serviço, mas também estimular as trocas entre gestores (da própria rede ou de outras) e os debates com a comunidade acadêmica e escolar de forma a criar uma cultura de gestão por resultados.

5.8. Considerações e sugestões quanto a GpR na educação

Não é possível afirmar que as políticas de gestão por resultados são determinantes na melhoria da qualidade e da equidade da educação, uma vez que analisar os efeitos combinados das políticas educacionais e de outras políticas – sociais, econômicas e estruturais – que afetam a educação envolveriam um esforço diferente de pesquisa. No entanto, foi possível observar que as mudanças promovidas na gestão educacional com foco em resultados tiveram efeitos positivos sobre os indicadores de oferta, rendimento, permanência e distorção idade-série na educação pública de nível básico. Contribuíram, também, para ampliar o conhecimento do estado sobre sua realidade educacional, possibilitando a formulação de políticas educacionais voltadas para atender às suas demandas e solucionar problemas específicos das suas redes de ensino.

Nesse sentido, entende-se que a construção de uma metodologia própria de gestão por resultados, baseada nas experiências vivenciadas, nos conhecimentos trocados e assimilados, nas políticas educacionais do estado e demandas da rede, pode contribuir para o desenho e a implementação de políticas e processos gestionários voltados para a melhoria constante dos indicadores de qualidade, equidade e eficiência na educação e garantir a continuidade daqueles já iniciados.

O esquema apresentado na figura 08 configura-se como uma proposta, composta por um conjunto de passos, para qualificar a gestão educacional dos estados por meio da criação de uma metodologia própria de gestão por resultados na educação (GpRE) que integre as macro políticas educacionais, a visão e as

políticas do próprio estado, as capacidades e os recursos disponíveis e as demandas específicas da rede e das escolas. A proposta apresentada foi baseada nos modelos já consolidados de PE e GpR para o setor público e na combinação das principais iniciativas de gestão educacional que vem contribuindo para a melhoria dos indicadores educacionais dos estados estudados.

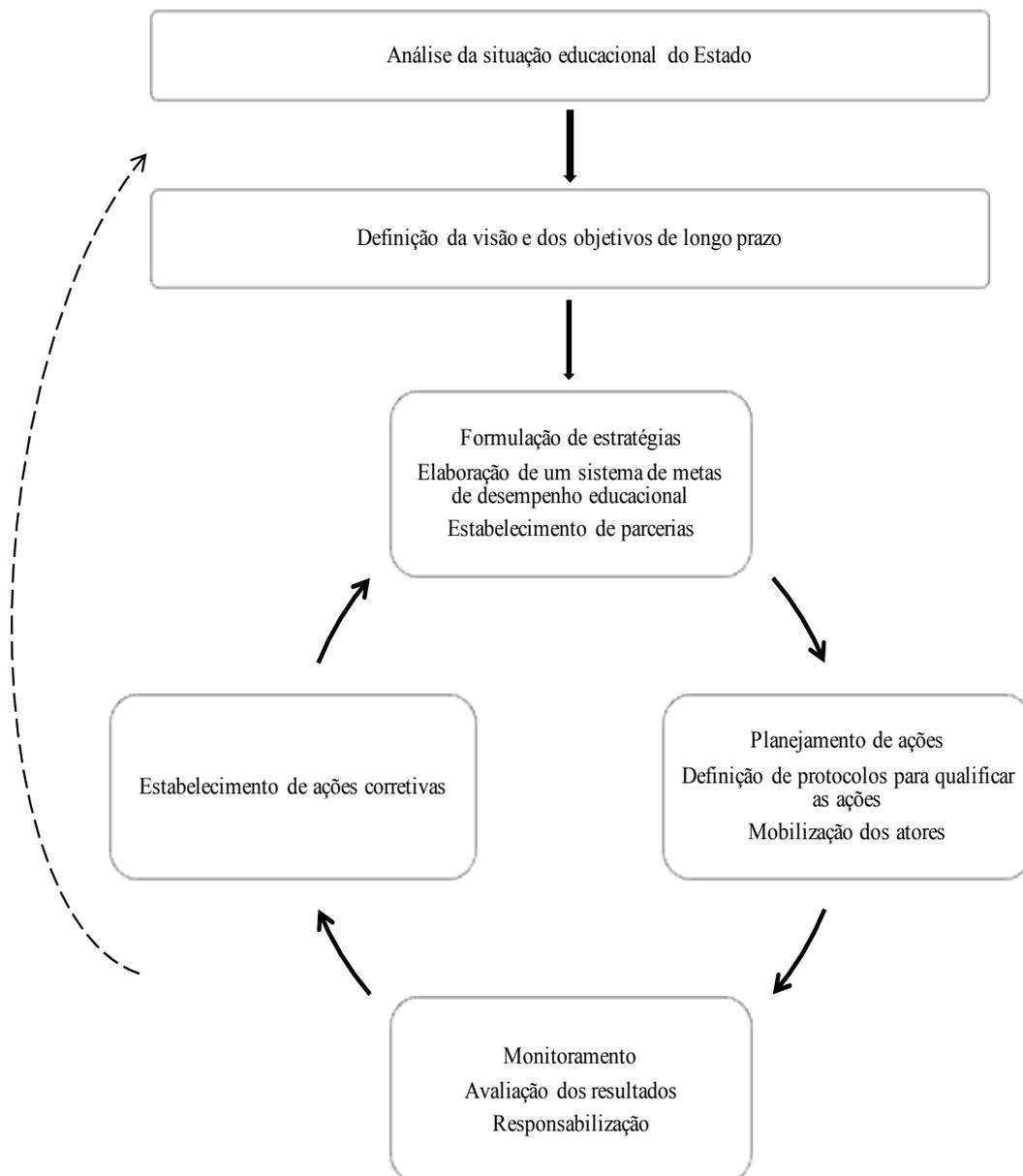


Figura 08: Proposta para o desenho de uma metodologia própria de GpRE para os estados
Fonte: elaboração própria.

Os modelos de planejamento estratégico (HITT, IRELAND e HOSKINSSON, 2008; CERTO, PETER, 2009), assim como os de gestão por resultados derivados destes (MARTINS; MALINI, 2010), partem sempre de uma

análise situacional, essencial para a compreender a realidade com a qual se pretende atuar, estabelecer visão de futuro, objetivos alcançáveis, focos prioritários e estruturar sistemas de metas. É fundamental que essa análise seja baseada em evidências – o que foi feito por todos os estados estudados – e não somente em percepções por parte dos formuladores de políticas ou tomadores de decisão (HENRIQUES, 2016).

Com base nessa premissa, a primeira etapa da metodologia proposta é a análise da situação educacional do estado – oferta/atendimento, progressão, permanência, distorção idade-série, alfabetização, proficiência, distorção entre redes estaduais, municipais e privadas, qualificação de docentes e gestores, infraestrutura física e tecnológica, disponibilidade e uso de informações, articulação entre políticas e programas, parcerias firmadas e em andamento, efeitos de projetos e programas implementados e outros.

Na sequência, propõe-se que sejam definidos visão, premissas, objetivos de longo prazo e focos prioritários do sistema de educação do estado. O aprendizado do aluno e sua inserção na sociedade como cidadão crítico e capaz de transformar a realidade devem se configurar como elemento central e finalidade das políticas educacionais. Mas essa finalidade precisa ser traduzida em uma visão de educação, de premissas (princípios norteadores das políticas), de focos prioritários e de objetivos mais específicos a serem alcançados em um prazo determinado, que devem ser condizentes com a situação atual levantada, com as expectativas dos agentes políticos sobre as diretrizes educacionais, com as políticas educacionais, programas e projetos em curso e com os recursos existentes. Em uma lógica de gestão integrada, essa definição deve estar alinhada, também, com a visão de futuro e os objetivos apresentados para o estado nos planos de governo⁶⁰.

A partir daí, tendo como referência o método PDCA e as metodologias aplicadas pelos estados, propõe-se o estabelecimento de um ciclo contínuo, interativo e iterativo de planejamento e gestão, composto de quatro dimensões:

- Formulação de estratégias, elaboração de um sistema de metas de desempenho educacional e estabelecimento de parcerias;

⁶⁰ Essas duas primeiras etapas, de desenvolvimento de macro políticas educacionais, devem ser de responsabilidade conjunta do governo do estado (órgãos de planejamento e gestão) e da secretaria de educação do estado. As demais, são de responsabilidade da secretaria, seus diversos órgãos e das escolas.

- Planejamento de ações, definição de protocolos para qualificar essas ações e mobilização dos atores;
- Monitoramento, avaliação dos resultados e responsabilização;
- Estabelecimento de ações corretivas.

A formulação de estratégias deve estar baseada nas três dimensões sugeridas por Machado e Miranda (2012) – visão sistêmica, pensamento estratégico e planejamento estratégico. A visão sistêmica, nesse caso, é a capacidade de construir uma visão integrada de todo o processo educacional, das políticas e diretrizes do sistema, passando pelas especificidades em termos de legislação, realidade social e educacional e recursos do estado e chegando às características das unidades escolares, seus professores e alunos. Pensar estrategicamente é a refletir sobre a realidade do sistema educacional, da rede de ensino, das unidades escolares, dos alunos e da comunidade e seu impacto nos resultados educacionais; é articular mentalmente as várias lógicas e interesses (políticos, profissionais, pedagógicos e de gestão) e conceber, com base no aprendizado individual e coletivo e nos relacionamentos com a sociedade, um equilíbrio de forças entre políticas governamentais, demandas locais, interesses individuais e coletivos de professores, funcionários, pais e alunos. O planejamento estratégico resultante consiste na definição de prioridades, programas, projetos, metas e indicadores com base na avaliação situacional, na visão e nos objetivos de longo prazo, na visão sistêmica e no pensamento estratégico. No planejamento devem ser considerados: integração entre as políticas e programas educacionais e destas com as demais políticas e programas do estado; a eficiência dos gastos por meio da priorização de investimentos; as estratégias de cooperação e apoio aos municípios de forma que o estado volte a assumir o protagonismo nessa relação que vem sendo capturada pelo governo federal com o repasse direto de recursos.

O sistema de metas, com estabelecimento de indicadores de processo e de resultado, é parte do planejamento estratégico e direciona os esforços ao traduzir os objetivos em metas intermediárias a serem alcançadas. Os sistemas de metas educacionais devem ser construídos como estruturas de resultado, com definição clara das metas a serem alcançadas, das ações e recursos necessários para alcançá-las, dos prazos, dos responsáveis e a qualificação que estes devem ter e das formas de responsabilização. Nesse momento, podem ser buscadas parcerias tanto para o

desenvolvimento dos sistemas e programas quanto para a sua futura implementação. O grau de flexibilidade, autonomia e controle de iniciativas, assim como a forma de participação de parceiros privados na gestão escolar dependerá da própria percepção do estado quanto ao seu papel: de regulador (e o grau da regulação) ou de interventor (e o grau de intervenção).

No entanto, como se observou nos estados estudados e nos resultados de pesquisas realizadas internacionalmente (OECD, 2011; PRADO, 2011), é fundamental associar autonomia e responsabilização, numa relação direta e proporcional entre as dimensões. A gestão educacional em parceria com organizações sociais, que está sendo atualmente testada em Goiás é uma possibilidade que ainda precisa ser amadurecida no Brasil, mas além dela é possível também qualificar os gestores escolares e conceder a eles maior autonomia com base na mesma lógica de contratualização de resultados. A principal questão passa a ser a flexibilidade nas relações trabalhistas, que no Brasil é menor no setor público do que no privado, o que exigirá formas distintas de responsabilização.

O próximo passo é o planejamento das ações relativas à rotina escolar, aos processos administrativos, pedagógicos e gerenciais, ao monitoramento do desempenho escolar e à sistematização de boas práticas; a definição de protocolos para qualificá-las – contratualização de resultados, uso de ferramentas de planejamento e gestão integrada, implementação de sistemas de informação gerencial visando ampliar o conhecimento e melhorar o gerenciamento dos processos, definição do papel e do perfil dos profissionais de educação (professores, gestores e técnicos), do processo seletivo e dos programas de formação inicial e continuada – e a mobilização dos atores educacionais.

É fundamental que os processos de construção e implementação dos planos de ação, de responsabilidade das escolas, sejam realizados coletivamente, com o máximo de envolvimento de toda a comunidade escolar. O pressuposto básico é de que cada ator do sistema educacional participe diretamente, ao menos no âmbito local (a escola), do processo de tomada de decisões. A ampliação da participação dos diversos atores no planejamento e controle das ações pode ser favorecida pelo acesso às informações e criação de novas estruturas de participação. Nesse sentido, os sistemas de informação gerencial podem contribuir tanto para ampliar o acesso dos participantes às informações sobre as rotinas e os

resultados escolares, quanto para promover debates por meio de fóruns temáticos online ou mesmo de disponibilização de espaço para apresentar críticas e sugestões. É preciso também institucionalizar e qualificar a participação, fortalecendo os conselhos escolares e promovendo oficinas e cursos sobre as diversas temáticas que envolvem a gestão escolar.

Acompanhar, monitorar e avaliar o desempenho, que compõem a dimensão seguinte, são ações fundamentais para verificar se os objetivos e metas estão sendo atingidos e promover as mudanças necessárias para corrigir as distorções encontradas. Deve haver uma clareza quanto aos processos de monitoramento, seus resultados e consequências. Mas essa não deve ser considerada apenas uma função de órgãos externos ou da secretaria de educação. Apesar da importância da avaliação em larga escala para promover comparações, verificar o rendimento das escolas, a proficiência dos alunos e apontar para a necessidade de correção de rumos, as escolas também devem criar mecanismos próprios de monitoramento e avaliação dos seus processos de ensino aprendizagem e do desempenho de cada aluno, turma e professor, o que deve ser estimulado e facilitado pela secretaria de educação por meio da qualificação e disponibilização de ferramentas simples e de fácil utilização e compreensão dos resultados. Iniciativas que levaram à melhoria dos resultados devem ser registradas e estudada sua possível sistematização e adaptação aos diversos contextos.

Quanto à responsabilização, os estudos mostraram que ela contribui para que os profissionais assumam seus papéis e percebam a sua contribuição para a melhoria constante dos resultados educativos. No entanto, é preciso ter cuidado para que elas não levem à precarização do trabalho e a ações voltadas somente para a melhoria de indicadores específicos. As formas de responsabilização devem ser estabelecidas por cada rede considerando os resultados que se pretende alcançar e os processos críticos para aquela rede como frequência no trabalho, alimentação e uso dos sistemas de informação, participação em reuniões voltadas para a interpretação dos resultados e a busca de soluções para a melhoria do desempenho, envolvimento em projetos criados pela unidade escolar, promoção da interdisciplinaridade e do trabalho em equipe, formação continuada e outros.

Por fim, mas não menos importante, a quarta dimensão trata do estabelecimento de ações corretivas. A construção de mecanismos de monitoramento e controle devem promover não só aprendizado, transparência e

responsabilização, mas também retroalimentar o sistema de gestão, favorecendo ações corretivas por meio de intervenções administrativas, gerenciais e pedagógicas e adaptativas como revisão das estratégias, do sistema de metas, das parcerias, dos programas e ações, dos protocolos de gestão, dos mecanismos de monitoramento e avaliação, das formas de responsabilização. Apesar da característica interativa desses quatro elementos, esse processo cíclico deve alimentar, também, o próprio sistema de gestão governamental, de forma que as novas análises educacionais sejam mais precisas e novos objetivos possam ser definidos ao longo do tempo, numa perspectiva de constante evolução do sistema educacional do estado.

6. Considerações finais

O presente trabalho procurou contribuir com o debate sobre o papel da gestão no desenvolvimento e melhoria da educação pública no Brasil. Mais do que apresentar conclusões sobre a pesquisa realizada ou um fechamento para a questão inicialmente apresentada “*a gestão é um fator explicativo da qualidade na educação?*”, o intuito aqui é abrir novas possibilidades de pesquisa e reflexões sobre o lugar da gestão nas políticas públicas de educação.

Antes de apresentar comentários, hipóteses ou proposições, vale recordar a justificativa e o objetivo da pesquisa e retomar em linhas gerais o que foi tratado em cada capítulo.

A centralidade da temática da gestão nas políticas públicas educacionais brasileiras justificou esse estudo, que teve como objetivo “*investigar as políticas de gestão implementadas por 7 (sete) estados brasileiros procurando identificar, por meio da análise dos seus programas, projetos, modelos de gestão e indicadores educacionais, se há uma relação entre gestão e desempenho na educação pública de nível básico nesses estados*”. A opção por estudar as políticas educacionais no âmbito estadual se deu pelas “*dificuldades que o país enfrenta na melhoria dos índices educacionais, sobretudo do ensino médio (atendimento, rendimento, progressão, permanência e conclusão), de responsabilidade dos estados*” e pelo fato de que “*um esforço maior tem sido empreendido nos últimos anos para modificar positivamente esse quadro*”.

A seleção dos estados a serem estudados baseou-se, inicialmente, no desempenho das redes estaduais no IDEB 2015 referente ao ensino médio. Foram selecionados os 5 (cinco) estados mais bem classificados nesse critério: Pernambuco, São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Considerando a temática e o interesse em verificar os efeitos da gestão nos resultados educacionais, foram incluídos na pesquisa os estados de Minas Gerais e Ceará “*pelo seu pioneirismo na implementação de políticas públicas de gestão educacional voltadas para resultado, acompanhados de um bom desempenho nos índices educacionais*”.

O capítulo 1 intitulado “*A gestão por resultados na reforma dos estados nacionais: em busca da eficiência na gestão pública*” apresentou os pressupostos e componentes dos movimentos internacionais e nacionais de reforma da gestão pública que se caracterizaram pela reaproximação entre política e administração na busca pela racionalização dos gastos públicos e pela conjugação dos interesses dos diversos atores sociais. Comumente chamado de Nova Gestão Pública e tendo como pressupostos básicos o foco em resultados, a orientação para os interesses dos cidadãos e a profissionalização dos agentes públicos, o novo modelo de gestão pública derivado desses movimentos reformistas, a Gestão por Resultados, apropriou-se de ferramentas e métodos de administração de empresas como o Planejamento Estratégico, o enxugamento da estrutura administrativa, o monitoramento por meio de indicadores de desempenho, o uso de tecnologia da informação, a responsabilização de gestores, a “qualidade” dos serviços prestados e a priorização dos “clientes”. Na 1ª onda de reformas, o foco estava na redução dos gastos públicos, na descentralização administrativa e na contratualização de resultados. Objetivando recuperar o protagonismo do Estado na condução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e bem-estar social, a 2ª onda de reformas voltou-se para a qualidade das políticas e dos serviços públicos por meio da ampliação de mecanismos de interação e cooperação de atores sociais e da melhoria da governança pública.

A GpR, enquanto estratégia de gestão, se tornou um dos elementos chave da NGP e se caracterizou, no setor público, pela definição clara de objetivos e metas, pela estruturação de planos de ação para alcançá-los e pelo monitoramento dos resultados por meio de indicadores de desempenho. No Brasil, a reforma gerencial do setor público que iniciou no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e foi mantida nos governos seguintes – Lula da Silva e Dilma Roussef (PT) – se deu pela reestruturação da administração pública com a implementação de estratégias de descentralização, regulação e profissionalização e por estímulos a parcerias público-privadas, cooperação entre entes federativos e participação cidadã. Embora a ampliação desta última ainda seja um desafio, alguns arranjos institucionais, como os fóruns temáticos, os orçamentos participativos, os conselhos gestores de políticas públicas, assim como os canais de transparência indicam um direcionamento das políticas gestonárias nesse sentido. Numa lógica de adequação e de concordância com os princípios que regeram a modernização

da gestão pública em âmbito nacional, estados e municípios vem, desde então, implementando mudanças nos seus modelos de gestão, caso de Minas Gerais com o “choque de gestão” e de Pernambuco e do Rio de Janeiro com o “Progestão”.

Além da busca por maior eficiência nos gastos públicos, na década de 1980 os estados nacionais passaram a investir em melhoria do desempenho escolar como forma de ampliar a competitividade internacional. Como visto no capítulo 2 “*Em busca de resultados na educação*”, com o estímulo de organismos como UNESCO, OCDE e Banco Mundial foram estabelecidos padrões internacionais de desempenho educacional e criados mecanismos de avaliação e controle de resultados com o objetivo de promover uma melhoria global na qualidade e equidade da educação. As políticas educacionais decorrentes dessas reformas “*foram influenciadas pela NGP e tinham uma orientação clara para resultados*”. As estratégias e ferramentas de GpR foram utilizadas no desenho de políticas com base em dados quantitativos e metas de desempenho, na definição de padrões e uso de indicadores para a definição de objetivos operacionais, na centralidade dos instrumentos de avaliação, no uso de sistemas de informação gerencial, na prestação de contas aos cidadãos.

No Brasil, ao longo das últimas duas décadas, foram observadas mudanças nas políticas, nos sistemas de gestão e nos processos educacionais. Tais mudanças, ainda em curso, evidenciam o interesse público em democratizar e melhorar o sistema de educação no Brasil, seja por meio da ampliação do acesso à escola, pelo monitoramento do desempenho dos alunos e das escolas ou pelo entendimento de que só é possível atender às demandas educacionais gerenciando localmente e de forma participativa os processos educativos. A LDB/96 “*reforçou a importância de estabelecer um novo conjunto de princípios de gestão educacional*”, com foco na descentralização de responsabilidades, no estabelecimento de um regime colaborativo entre governo federal, estados e municípios, na ampliação da autonomia dos agentes e na gestão participativa por meio de conselhos escolares. A instituição do PDDE e o do FUNDEB mostraram um direcionamento dos esforços no sentido de ampliar a autonomia gestonária das escolas e favorecer os processos de municipalização do ensino fundamental.

Impulsionados pela política federal do FUNDEF e pelas próprias políticas estaduais de modernização da gestão pública, Ceará e Pernambuco promoveram a descentralização do sistema educacional, com a consequente municipalização do

ensino infantil e fundamental. No caso do Ceará, a participação do estado na oferta de vagas nessas etapas é mínima, mas o regime de cooperação instituído garantiu uma integração das políticas educacionais. O aumento do investimento (maior participação no ICMS), o apoio técnico e gerencial, o estabelecimento de padrões de qualidade, a avaliação sistemática e a exigência na elaboração de planos de ação favoreceram a transição e ajudaram a promover as melhorias alcançadas pela rede pública no ensino fundamental. O desafio agora é estender esses ganhos para o ensino médio, foco das atuais políticas educacionais do estado.

Em Pernambuco, o que ocorreu foi uma transferência das matrículas do ensino médio das redes municipais para a rede estadual e as políticas educacionais do estado estiveram voltadas para essa etapa do ensino ao longo de todo o período estudado. Em 2016, considerando a influência de cada etapa nas seguintes, o estado assinou um pacto com os municípios (PEM) se comprometendo a fornecer apoio técnico e gestor.

O estado do Rio de Janeiro promoveu a municipalização, principalmente a partir de 2010 quando focou suas políticas educacionais na melhoria do ensino médio, mas não estabeleceu políticas de cooperação com os municípios. Havia uma urgência em melhorar os indicadores educacionais, uma vez que o estado havia obtido a penúltima colocação entre os estados no índice geral do IDEB para o ensino médio em 2015 e a 23ª colocação entre as redes estaduais. Nos demais estados, a participação das redes estaduais no ensino fundamental, principalmente na etapa final, ainda é expressiva. Em Minas Gerais e São Paulo percebe-se que as políticas educacionais são voltadas para atender as demandas do ensino básico como um todo, o que torna a gestão mais complexa e desafiadora nesses casos em que as redes estaduais são muito grandes⁶¹. A elaboração do PEE de Goiás em conjunto com os municípios, assim como o regime de colaboração no qual o estado se comprometeu a aumentar o repasse de recursos e fornecer suporte técnico e em gestão, tem se configurado como estímulos à municipalização do ensino fundamental. O recente pacto entre estado, municípios e iniciativa privada

⁶¹ Entre 2015 estudantes ocuparam prédios escolares em São Paulo numa manifestação contra a reorganização escolar apresentada pelo governo do estado que objetivava segmentar as escolas por idade e ano escolar, o que demonstrou que o processo de municipalização do ensino fundamental, que depende dessa segmentação, ainda é um desafio.

pela qualidade da educação no Espírito Santo (PAES) também indica um direcionamento nesse sentido.

As informações sobre os planos, programas, projetos, modelos de gestão e resultados de indicadores educacionais encontradas e analisadas ao longo dos capítulos 3 “*A política e as experiências de gestão educacional de sete estados brasileiros*” e 4 “*Análise das experiências dos sete estados brasileiros na gestão por resultados na educação*” evidenciaram que a gestão por resultados na educação se configurou como um conjunto integrado de políticas voltadas para a modernização da gestão pública educacional com foco na melhoria constante do desempenho da educação medido por indicadores de qualidade externos (IDEB e PISA) e definidos pelo próprio estado.

O que se observou em todos os sete estados analisados, foi que as mudanças na gestão educacional derivaram de um movimento maior de modernização dos modelos de gestão pública estadual que estabeleceu novas premissas para a formulação de políticas públicas. As políticas educacionais, assim como as dos demais setores estratégicos, passaram a ser pensadas em termos de objetivos e metas mensuráveis, prioridades no uso dos recursos e eficiência operacional. Dessa forma, dados sobre aprendizagem, aprovação, conclusão, distorções passaram a ser utilizados no planejamento de ações educacionais.

O PDE/2007 reforçou a importância da gestão educacional, com destaque para o fortalecimento de mecanismos de controle e responsabilização com a criação do IDEB e para a disponibilização de instrumentos de planejamento e monitoramento de ações para a melhoria dos indicadores de qualidade da educação básica com o PAR. A partir de 2007, estimulados pelos planos e programas do governo federal (PDE, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e PAR), houve uma expansão dos sistemas subnacionais de avaliação voltados para promover um diagnóstico mais contextual das suas escolas, alunos e processos de ensino-aprendizagem e favorecer o desenho de políticas e estratégias mais eficazes e direcionadas. Até 2015, 19 estados brasileiros já haviam implementado sistemas próprios de avaliação.

O foco maior da reforma gerencial nos estados foi na política de monitoramento e controle, com a implementação e melhoria constante dos sistemas de avaliação do desempenho escolar e desenvolvimento de políticas de padronização curricular, remuneração e desenvolvimento de sistemas informação

atrelados a essa política. Apesar das críticas ao uso de avaliações padronizadas, uma vez que testar alunos e divulgar os resultados não assegura as condições necessárias para o desenvolvimento educacional, a criação dos sistemas de avaliação tem sido a opção escolhida por muitas redes de ensino para conhecer a própria realidade educacional, visualizar alguns desafios em curso e promover melhorias no ensino.

Uma ponderação que precisa ser feita é que, embora a mensuração do nível de aprendizagem dos estudantes possa auxiliar no diagnóstico da situação da educação dos estados e no delineamento de políticas de melhoria dos processos de ensino-aprendizagem, é preciso cuidar para que os sistemas de avaliação não se transformem em solução para os problemas educativos, encontrando um fim neles mesmos. A melhoria do desempenho dos alunos em avaliações é somente parte do processo de qualificação da educação, que passa por questões relacionadas à formação docente, infraestrutura da escola, processos de gestão escolar, estrutura curricular, participação das famílias, condições socioeconômicas, entre outras.

O principal desafio parece estar, ainda, no estabelecimento de mecanismos que auxiliem na apropriação de resultados por todos os atores participantes do sistema educacional de forma que possam atuar ativamente no desenho de programas e projetos voltados para a melhoria dos índices de desempenho e de equidade educacional, na revisão e melhoria dos processos avaliativos e na própria compreensão e composição dos índices que medem a qualidade da educação nos estados.

Além da implementação de sistemas de monitoramento e avaliação, a descentralização política e administrativa do sistema educacional, assim como a valorização e profissionalização da gestão (introdução de processos democráticos para a escolha de diretores escolares e de programas de formação de gestores, mudanças no perfil e no papel dos gestores e estabelecimento de processos de responsabilização e valorização meritocrática), dimensões típicas de modelos de GpR, também merecem destaque nas políticas de gestão pública educacional dos estados.

A melhoria nos principais indicadores educacionais – alfabetização, anos de estudo, atendimento, conclusão, abandono e rendimento – indicam que a reforma gerencialista da educação promoveu, de maneira geral, um avanço (em termos de desempenho) do sistema brasileiro. Mas esse avanço não foi suficiente para

alcançar os objetivos de qualidade, eficiência e equidade propostos para a educação básica no país, principalmente no ensino médio, conforme dados do PREAL, Observatório PNE, Todos pela Educação e QEdu.

O ensino médio é uma das etapas mais desafiadoras da educação básica brasileira, apresentando baixas taxas de rendimento, altos índices de reprovação e abandono e uma taxa de conclusão pouco acima de 50%. A reportagem do dia 04 de abril de 2017 publicada no jornal O Globo apresentou os dados divulgados pelo Movimento Todos pela Educação com base na PNAD. Em 2015, “41,5% dos jovens não havia terminado a educação básica aos 19 anos” e “2,4 milhões de crianças e jovens de 04 a 17 anos estavam fora dos bancos escolares no mesmo período”. Para Priscila Cruz, presidente executiva do Todos pela Educação, há uma lei que garante a matrícula obrigatória nessa faixa etária que não está sendo cumprida pelos estados e municípios. “Para incluir os que estão fora temos que não só prover vagas na escola e professores, mas fazer uma busca ativa, identificar porque não estão se matriculando” (FERREIRA, 2017). Eduardo Dechamps, presidente do Conselho Nacional de Educação, acredita que o baixo crescimento nas matrículas entre os jovens de 15 a 17 anos reflete as deficiências no processo de escolarização, no momento da alfabetização e ao longo de todo o ensino fundamental. As notas no IDEB e SAEB indicam melhorias na primeira etapa, mas nos anos finais o avanço tem sido lento, apresentando ainda problemas de fluxo e evasão como mostra outra reportagem de O Globo, de 29 de abril de 2017 (KLEIN, 2017).

Não foi objetivo desse trabalho fazer uma análise sociológica dos motivos que levam os alunos a abandonarem as escolas ou não se matricularem no ensino médio, mas indicar que esse é um problema real que afeta o desempenho e a equidade da educação no Brasil e precisa ser solucionado. Os dados apurados pela pesquisa apontam que a articulação dos instrumentos de gestão e o alinhamento das políticas educacionais visando o alcance de resultados específicos, claramente definidos, parecem ter contribuído para a melhoria de diversos indicadores educacionais, incluindo aqueles relacionados à matrícula e conclusão. Comparando os resultados dos principais indicadores utilizados pelos próprios estados para monitorar o desempenho da educação – atendimento dos jovens de 15 a 17 anos, conclusão na idade certa (19 anos), IDEB, abandono, distorção idade-série e distorção no rendimento de escolas estaduais e privadas – observou-

se que, embora todos os sete estados tenham apresentado melhorias nos índices, os destaques no ensino médio foram para São Paulo, Pernambuco e Goiás (tabela 17).

	conclusão		atendimento		abandono	
	2006	2015	2006	2015	2010	2015
São Paulo	66,4%	73,8%	84,7%	87,8%	5,2%	3,7%
Pernambuco	26,9%	53,5%	75,1%	80,9%	11,3%	2,5%
Goiás	46,9%	61,5%	79,2%	86,1%	13,7%	7,0%
Espírito Santo	44,8%	59,5%	77,4%	82,4%	8,4%	5,7%
Rio de Janeiro	53,7%	53,7%	87,1%	88,2%	15,7%	4,7%
Minas Gerais	45,4%	59,3%	77,2%	84,9%	9,9%	7,4%
Ceará	32,5%	57,5%	77,9%	82,3%	11,9%	8,1%
	dist. idade/série		dist. estadual/privada		IDEB	
	2010	2015	2006	2015	2010	2015
São Paulo	20,0%	15,0%	76,0%	44,0%	3,30	3,90
Pernambuco	54,0%	34,0%	96,0%	26,0%	2,70	3,90
Goiás	49,0%	29,0%	97,0%	37,0%	2,90	3,80
Espírito Santo	40,0%	29,0%	84,0%	54,0%	3,10	3,70
Rio de Janeiro	52,0%	36,0%	82,0%	39,0%	2,80	3,60
Minas Gerais	34,0%	27,0%	82,0%	60,0%	3,40	3,50
Ceará	38,0%	32,0%	83,0%	62,0%	3,00	3,40

Tabela 17: evolução dos indicadores educacionais – comparação entre os estados

Fonte: elaboração própria com base em dados do Observatório PNE, Movimento Todos pela Educação e QEdU

Pernambuco foi o estado que apresentou a maior evolução em todos os índices, seguido de perto por Goiás que também apresentou resultados crescentes e consistentes, o que indica um bom direcionamento de suas políticas educacionais. São Paulo iniciou a série com bons resultados e continuou melhorando. O que as políticas educacionais desses estados têm em comum? Em todos os casos, o uso da gestão por resultados como base para a formulação, articulação, implementação e integração das políticas educacionais.

As evidências levantadas apontam que sim, a gestão é um fator explicativo da qualidade na educação, confirmando a primeira hipótese levantada. Embora não seja o único ou o principal fator de influência dos resultados educacionais em

termos de desempenho e equidade, a gestão mostrou-se fundamental enquanto articuladora das políticas educacionais, contribuindo tanto para o seu desenho quanto para a sua implementação. Em todos os estados investigados, a gestão favoreceu tanto a definição clara de objetivos e estratégias, quanto a articulação e sustentação das diversas políticas, projetos e programas educacionais e intersetoriais.

A resposta do governo central para os problemas relacionados ao ensino médio foi a promoção de uma reforma curricular, com ampliação da carga horária e modernização dos conteúdos. A atual reforma instituiu, ao mesmo tempo, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com definição das competências consideradas pelos formuladores das políticas como necessárias a todos os estudantes e uma flexibilização curricular de parte da carga horária com a intenção de gerar maior aproximação aos interesses, à realidade dos estudantes e às demandas do mercado de trabalho (BRASIL, 2017). Nesse ponto, coloca-se o seguinte questionamento: investir somente nessa política de ensino-aprendizagem é suficiente para melhorar o desempenho escolar nessa etapa e favorecer a continuidade acadêmica ou a entrada no mercado de trabalho? As mudanças colocadas servirão para qualificar o ensino médio sem eliminar tantos estudantes, deixando-os à margem do sistema por não conseguirem ingressar ou concluir essa etapa?

O estado brasileiro que mais investiu na implementação de escolas de tempo integral foi Pernambuco, que também foi o que apresentou a maior evolução nos indicadores educacionais. Em 2015, o estado contava com 325 escolas em tempo integral (cerca de 1/3 das escolas públicas de ensino médio do estado). No entanto, é preciso apontar para a política mais ampla de reestruturação do ensino médio da SEE/PE com objetivo de melhorar os indicadores educacionais que resultou na criação do PEI em 2008. *“O modelo de gestão por resultados de Pernambuco passou a direcionar as políticas educacionais do estado a partir de 2007”*, ano em que foi criada a lei de Responsabilidade Educacional. Em 2008, o currículo mínimo foi adotado para todas as escolas da rede estadual, foram instituídos o IDEPE e o BDE e os diretores das escolas selecionadas para o PEI receberam capacitação para o uso de uma metodologia específica de GpR, a TEAR.

Nesse sentido, não seria justo atribuir os excelentes resultados apresentados pela rede estadual no nível médio apenas à ampliação da carga horária escolar ou à modernização curricular, mas sim ao conjunto de políticas e ações direcionadas para a melhoria do desempenho da educação básica em Pernambuco, articuladas e sustentadas pelo modelo de GpR adotado, que conta com um sistema de planejamento estratégico com base em indicadores finalísticos, de resultado e de processo. O que se observou em Pernambuco foi que o sucesso de uma boa política pedagógica dependeu, dentre outros fatores, de bons instrumentos e capacidade de gestão.

Observa-se, nas discussões anteriores e que se seguiram à aprovação da reforma do ensino médio, uma preocupação maior com o conteúdo curricular e sua possível flexibilização (o que o aluno deveria ou poderia aprender) e com os recursos financeiros necessários à sua viabilização, muito mais do que com a forma como essas mudanças serão implementadas pelas redes e nas escolas para gerar melhores resultados em curto e médio prazos. Sem minimizar a importância dessas questões, a experiência de Pernambuco demonstrou que uma boa gestão, com definição clara de propósitos e capacidade de articulação entre as diversas demandas, interesses, recursos e projetos pode auxiliar no desenho e implementação de mudanças e na melhoria do desempenho escolar.

Em Goiás, assim como ocorreu em Pernambuco, a gestão por resultados possibilitou o alinhamento entre programas e estratégias educacionais e as diretrizes governamentais e favoreceu a priorização dos gastos públicos. Foram estabelecidas metas claras e objetivas com base nos resultados de indicadores educacionais que direcionaram os planos e a priorização de ações para o alcance das metas definidas e a coordenação passou a ser realizada com base em resultados e não em processos. O estado investiu, também, em trocas de experiências e parcerias com o setor privado. Diferente dos demais estados, Goiás está apostando na ampliação da autonomia de gestão de pessoas e recursos para melhorar a educação no estado por meio do repasse da gestão escolar de parte das escolas da rede estadual para OS. De acordo com o relatório do PREAL (2009), *“o processo de descentralização não chegou às escolas, já que elas ainda não têm autonomia para tomar as decisões mais importantes associadas à qualidade do ensino e ao efetivo aprendizado dos alunos”* (PREAL, 2009, p.30).

Em todos os estados foram estabelecidas parcerias com o setor privado (ou fundações geridas por recursos privados) para o desenvolvimento de programas e projetos, principalmente aqueles voltados para a melhoria da gestão educacional. O apoio das instituições parceiras em programas de qualificação dos gestores quanto às metodologias e ferramentas de gestão contribuiu para a melhoria dos resultados das escolas em que foram implementados, como foi o caso do ProEmi/PJF. O que se observou foi que as fundações se mostraram atores importantes nesse movimento de qualificação da educação, o que leva a uma importante questão: como equilibrar as forças de forma a minimizar seu poder de direcionar as políticas educacionais e mudar o próprio lugar da educação na construção de uma sociedade mais democrática? É preciso encarar esses parceiros somente como apoios para a construção e implementação de programas, processos e instrumentos de planejamento e gestão educacional. É fundamental que a capacidade de articulação e implementação seja do próprio estado, que deve ser o direcionador das políticas educacionais.

Confirmando a segunda hipótese, de que *a gestão pública educacional só se torna eficaz se for baseada em evidências e focada em resultados*, observou-se que preocupação com resultados, embora tenha conduzido os estados a certa padronização de intenções e ações como foi observado nos planos, programas, sistemas avaliativos e processos gestionários, pressupõe uma análise mais apurada das próprias condições de oferta e manutenção do sistema educacional, o que favorece uma escolha mais realista dos objetivos a serem traçados, uma definição das prioridades estratégicas e a atenção a pontos de melhoria.

A preocupação com o uso de dados e evidências para o desenho e a implementação de planos, programas e projetos colocou a política avaliativa no centro das políticas educacionais dos sete estados investigados. Todos os estados implementaram sistemas próprios de avaliação educacional. Os sistemas de Minas Gerais (SIMAVE), Ceará (SPAECE) e São Paulo (SARESP), foram criados na década de 1990 e suas modificações acompanharam o próprio desenvolvimento do SAEB. Os sistemas de Pernambuco (SAEPE), Espírito Santo (PAEBES) e Rio de Janeiro (SAERJ) são mais recentes e foram criados depois das mudanças na metodologia do SAEB. O último a ser criado foi o SAEGO (de Goiás), em 2011. Além de servirem como instrumentos de avaliação, os sistemas implementados

pelos estados contribuíram para instruir as políticas gestionárias, sobretudo as regulatórias, curriculares e de responsabilização.

Outra questão que pode ser levantada é quanto a importância da estabilidade política para o alcance e manutenção de resultados na educação. Nos casos analisados, observou-se que tanto a estabilidade quanto a instabilidade política, no sentido de manutenção ou não das diretrizes, premissas e modelos de gestão, influenciou na capacidade dos estados de articular e direcionar esforços e recursos para o alcance de objetivos prioritários.

No caso de São Paulo, o mesmo partido político esteve no comando do governo do estado nos últimos 20 anos, favorecendo a continuidade das propostas e do modelo gestionário. Ainda que tivessem ocorrido trocas no secretariado de educação, as premissas e princípios de gestão e educação, se mantiveram com poucas variações. Nesse período, as políticas educacionais “*estiveram centradas em diretrizes típicas de modelos de gestão para resultados*” como seleção competitiva de diretores (nesse caso concurso público), padronização curricular, do conteúdo e dos processos pedagógicos, avaliação e monitoramento da qualidade da educação pública com base nesses padrões, remuneração e valorização pelo mérito, formação continuada de gestores, contratualização e responsabilização por resultados com base em indicadores de desempenho.

Em Minas Gerais, os principais ganhos – em termos de democratização do ensino, de melhoria do desempenho e do fluxo escolar – também ocorreram no período de maior estabilidade da política educacional. Uma continuidade nas diretrizes e propostas foi observada a partir de 1992 com a implementação das primeiras avaliações e da criação dos colegiados escolares. Em Goiás, o atual governador encontra-se em seu 4º mandato e o governo que se estabeleceu entre esses mandatos reforçou os programas e deu continuidade ao modelo de gestão. A instituição de legislação específica (em relação a avaliação de rendimentos, padronização curricular, avaliação de desempenho, seleção e remuneração meritocrática, planejamento e gestão, distribuição de recursos) como ocorreu em Pernambuco e Ceará, contribuiu para garantir a continuidade das políticas educacionais e do modelo de gestão por resultados, independente da troca do governo, do partido político ou do secretariado de educação. A instabilidade política que caracterizou o Rio de Janeiro entre 1999 e 2006 e novamente a partir de 2014, parecem ter reduzido a capacidade de implementar e gerenciar suas

políticas educacionais. Os principais ganhos em termos de desempenho educacional ocorreram no período em que a política se manteve estável no Estado.

O uso de políticas de gestão por resultados na educação, principalmente associado a criação de sistemas de avaliação, responsabilização e padronização curricular é geralmente associado, em debates teóricos e publicações acadêmicas, a políticas neoliberais de partidos de direita. Embora os efeitos da globalização econômica tenham levado os países capitalistas a reverem seus modelos de gestão pública e a reforma educacional em diversos países tenha sido favorecida e estimulada por organismos internacionais como o Banco Mundial e o BID, relacionar esse conjunto de mudanças na gestão pública educacional somente com a questão político-partidária, seria minimizar sua capacidade de contribuir para o alcance de resultados efetivos no campo da educação por meio do avaliação objetiva dos problemas educacionais e da proposição de alternativas para solucioná-los. É fato que o Banco Mundial e outros organismos internacionais foram estratégicos para a introdução desse novo modelo de gestão educacional, de caráter mais homogeneizador. No entanto, para além dos partidos políticos, dos debates entre esquerda e direita, a implementação de um modelo de gestão voltado para resultados parece ter um efeito positivo para as políticas e para o desempenho educacional.

Quanto à terceira hipótese, observou-se nos documentos levantados e literatura pesquisada que ainda há um descompasso entre os textos legais e intenções declaradas dos gestores públicos e as ações e práticas de gestão educacional. Conforme ressalta Mainardes (2006), é no contexto da prática que os textos legais ganham vida e são interpretados e recriados de acordo com a história, as experiências e os interesses de cada ator, os objetivos sociais e as intrincadas relações e disputas de poder. Isso significa dizer que o desenho e o contexto da implementação das políticas importam para o seu resultado. As fragilidades políticas derivadas da polarização do tema entre governo e sindicatos, as resistências culturais e a falta de compreensão dos diversos atores sobre o papel desempenhado dificultam os processos de implementação. Praticamente não foram encontrados programas voltados para ampliar a articulação com a comunidade e a participação de alunos e responsáveis no planejamento e controle das rotinas escolares.

Os instrumentos de responsabilização apontam para uma necessidade de se conceder maior autonomia aos diretores escolares, mas com exceção de Goiás com as OS (ainda em teste), os diretores não têm poderes para planejar a força de trabalho, ainda que no âmbito do poder executivo já se perceba um esforço maior em qualificar os processos seletivos e monitorar os profissionais contratados. As avaliações educacionais ainda têm contribuído pouco para conhecer a realidade dos processos de ensino aprendizagem, propor melhorias nesses processos e capacitar os profissionais de educação para apreender e aprender com os resultados, como já havia sinalizado o relatório do PREAL de 2009.

Um olhar mais atento sobre as políticas de formação de gestores indicou que estas ainda podem ser ampliadas e melhoradas, de forma a qualificar os gestores em todas as instâncias do sistema – quanto à legislação e às políticas estaduais e nacional, aos princípios e premissas adotados pelo estado, ao uso e aproveitamento dos sistemas de informação, ao monitoramento constante dos resultados, à implementação de avaliações específicas pelas unidades escolares, à apropriação dos resultados das avaliações nacionais, estaduais e próprias, à implementação dos currículos mínimos e das orientações pedagógicas de forma adaptada às necessidades dos seus alunos e à construção crítica, flexível e coletiva dos processos de ensino-aprendizagem – e criar uma cultura gestonária nas escolas.

Como salientou Hargreaves (2009), de maneira geral a reforma gerencial da educação trouxe uma definição mais clara das metas a serem alcançadas e alcançou maior eficiência no sentido de racionalização de recursos, mas ainda não conseguiu superar o modelo autocrático de gestão. Alguns possíveis “efeitos colaterais” do uso de modelos de GpR na educação são o foco excessivo em parâmetros e protocolos de gestão; a transformação de instrumentos de apoio ao planejamento e controle gerencial em meras exigências burocráticas a serem cumpridas; a politização do tema com disputas de poder e foco nos ganhos políticos de resultados específicos; a redução da autonomia e da flexibilidade gestonária na busca por soluções efetivas; e uma percepção de que os resultados de curto prazo são os únicos que importam.

É preciso olhar para o futuro, para os efeitos da educação em médio e longo prazos e não só para os resultados de avaliações de rendimento e índices isolados. É preciso também ampliar os instrumentos de participação, rever o papel dos

conselhos escolares para que não se tornem espaços de muito debate e pouca deliberação sobre os temas que afetam o sistema educacional e seus resultados, incorporar as inovações tecnológicas para pautar os relacionamentos entre o governo, as unidades administrativas e a sociedade civil e reforçar o uso dos resultados das avaliações para autoconhecimento e melhoria dos processos de ensino-aprendizagem. Gerenciar bem esse processo de mudanças é fundamental.

O presente trabalho objetivou lançar um novo olhar para a gestão educacional e sua possível contribuição para melhorar o desempenho dos sistemas educacionais e garantir o direito de todos à aprendizagem. No entanto, aponta para a necessidade de pensar a gestão de maneira integrada e sistêmica, voltada para ampliar a aproximação entre estado e sociedade, de forma a refletir seus interesses e valores. Esse foi um primeiro passo em busca de uma maior compreensão da relação entre política, gestão e resultados educacionais e aponta para novas pesquisas e desdobramentos. Ficam algumas perguntas: Como os diretores das escolas estaduais dos estados estudados estão lidando com o novo contexto educacional – e as novas demandas quanto ao planejamento e gestão escolar – e construindo, na prática, seus processos de gestão? Como as políticas educacionais estão sendo operacionalizadas e assimiladas pelos diversos atores escolares?

7. Referências bibliográficas

ABREU, G. A. **Acordo de resultados e sistema mineiro de avaliação**: estudo de caso em três escolas estaduais da Superintendência Regional de Ensino de Caxambu-MG. Dissertação. Juiz de Fora: CAEd/UFJF, 2013.

ABREU, I. M. V. A. O programa de formação de gestores escolares do Ceará: a proposta do curso de especialização e as práticas de gestão. Dissertação. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, Sônia (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006, pp.77-125.

ABU-DUHO, I. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: Unesco, IIEP, 2002

ALBUQUERQUE, F. C. A. Estado e municipalização do ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica do ajuste estrutural. **O público e o privado**, n.5, jan-jun/2005, p.43-59.

ALVARENGA, E. Q. **Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais**. Tese. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

ALVES, A. C. T. As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. Eixo temático I - Políticas educativas na América Latina: consequências sobre a formação e o trabalho docente. **VI Seminário da Redestrado – Regulação Educacional e Trabalho Docente**. Rio de Janeiro: UERJ, novembro de 2006.

ALVOID, L.; BLACK Jr., W. L. **The changing role of the principal**: how high achieving districts are recalibrating school leadership. Center for American Progress. Report: July, 2014.

AMANCIO, F. Experiências com o uso de evidências: estado de Pernambuco. **Seminário Internacional Caminhos para a qualidade da educação pública**: impacto e evidências. São Paulo: Instituto Unibanco / Folha de São Paulo, 15 e 16 de setembro de 2016.

ANSOFF, H. I. **Corporate Strategy**. New York: McGraw-Hill, 1965, p.103-121.

ARAÚJO, A. B; SILVA, M. A. da. O lugar do Sistema Mineiro da Educação Pública (SIMAVE) na busca pela qualidade da educação no Brasil. **Roteiro**. Joaçaba, v. 36, n. 2, p. 205-224, jul./dez. 2011

ARAÚJO, S. de; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v.19, n.70, jan/mar 2011, p.81-106.

ARRUDA; A. L. B.; NÓBREGA, C. L. Planejamento educacional e a “modernização” da gestão educacional em Pernambuco: alguns apontamentos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.29, n.3, set./dez., 2013, p.525-536.

AUREA, I. TEAR Gestão – Tecnologia Empresarial aplicada à educação: gestão e resultados. Disponível em <http://www.teargestao.com.br>

AUSTRALIA. **Public sector governance: strengthening performance through good governance – Better practice guide**. Australian National Audit Office: 2014.

BARBOSA, J. J.; PAUL, M. L. O. Qualidade docente e eficácia escolar. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 20, n. 1, 2008, p.119-133.

BARNEY, J. B.; HERSTERLY, W. S. **Administração estratégica e vantagem competitiva**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.26, n.92, p.725-751, out. 2005.

_____. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. **O estudo da escola**. Porto: Porto Ed., 1996.

BOMENY, H; PRONKO, M. **Empresários e educação no Brasil**. Rio de Janeiro: PREAL/CPDOC-FGV-Fundação Ford, 2002.

BOTTOMS, G.; O’NEIL, K.; FRY, B.; HILL, D. **Good principals are the key to successful schools: six strategies to prepare more good principals**. Atlanta: Southern Regional Education Board (SREB), 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases para a Educação: lei 9394/1996**. Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

_____. **Plano Nacional da Educação 2001-2011: lei 10172/2001**. Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

_____. **Plano de Metas Compromisso Todas pela Educação: decreto 6094/2007**. Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm

_____. **Plano Nacional da Educação 2014-2024: lei 13005/2024.**
 Presidência da República. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial.
Revista do Serviço Público, jan/abr, 1996.

_____. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE**. São Paulo,
 v.50, n.1, jan/mar 2010, p.112-116.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial**
 brasileira na perspectiva internacional. 2.ed. São Paulo: Ed.34, 2011.

BROOKE, N. (org.) **Marcos históricos na reforma da educação.** Coleção
 Edivcere. Belo Horizonte: Traço Fino, 2012.

BRZEZINSKI, I; MATA, O. S. M. Eleições de diretores para as escolas estaduais
 de GOIÁS: CEE/GO e SINTEGO inimigos ou aliados? ANPAE: Simpósio, 2009.

BURGOS, M. B. A constitucionalização da escola pública: notas para uma
 agenda de pesquisa. **Boletim CEDES**, pp. 20-30, Rio de Janeiro, 2009.

_____; CANEGAL, A. C. Diretores Escolares em um Contexto de
 Reforma da Educação. **Revista Pesquisa e Debate em Educação Pública/UFJF**,
 v. 1, n. 1, jul.-dez. 2011.

_____. Educação, sociedade e democracia: a transição democrática da
 escola. In: D'ARAÚJO, M. C. (org.) **Redemocratização e mudança social no**
Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

CARDOZO, R. M. D. **Gestão participativa na educação profissional e**
tecnológica: o papel do conselho diretor. Dissertação (Mestrado em Educação).
 Universidade de Brasília: Brasília, 2010.

CARVALHO, S. W.; PENNA, J. M. de P. M; FREITAS; E. J. L. de; PEREIRA,
 M. J.; VIEIRA, O. de S. O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública: a
 percepção dos profissionais das escolas públicas estaduais de Belo Horizonte.
Educação em foco. Belo Horizonte: UEMG, v.14, n.18, 2011, p.97-121.

CASTRO, M. L. S. Formação do Diretor de Escola do Estado do Rio Grande do
 Sul: implicações para a prática. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p.
 114-121, maio/ago. 2009.

CATALÁ, J. P. I. **De la burocracia al management, del management a la**
governanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro
 tempo. Madrid: INAP, 2005.

CAVALCANTE, P. L.; CAMÕES, M. R. S. Gestão pública no Brasil: as
 inovações configuram um novo modelo? **XX Congresso Internacional del**
CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración. Lima: Peru, 10-13
 nov, 2015.

CEARA. **Lei 14023/2007**. Modifica dispositivos da lei 12612/1996 que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do ICMS, pertencente aos municípios. Disponível em http://www.ipece.ce.gov.br/estudos_economicos/icms/2007/LeiN14023_17_12_2007.pdf

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

CERQUEIRA, L. M.; GONZALEZ, W.; BERNARDO, E. S. Política de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro: repercussões na gestão escolar e no currículo. **Práxis Educativa**, v. 11, n. 3, p. 676-692. Ponta Grossa: set/dez, 2016.

CHANDLER, A. **Strategy and structure**. Boston: MIT Press, 1962.

CHRISTENSEN, T. Post-NPM and changing public governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**. Vol.1, 2012.

COELHO, M. I. C. A. **Rede de cooperação entre escolas: uma ação no âmbito do Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC**. Dissertação. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J. M. **Análise multivariada para os cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, E. B.; JANUZZI, H. B. Pró-gestão: programa de gerenciamento intensivo de projetos do governo do Espírito Santo. **II Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília: 2009.

COSTA, M. J. **As contribuições da rede Jovem do Futuro para a sustentabilidade do projeto Jovem do Futuro**. Dissertação. Mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Juiz de Fora: UFJF, 2015.

CRUZ, M. S. M; MARINI, C.; LEMOS, M. Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: características e avanços. **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília: 23 a 25 de março de 2014.

CUNHA, L.C. S da. **Participação e cidadania na gestão da escola pública**. Dissertação. Juiz de Fora: CAEd/UFJF, 2012.

CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.29, n.2, mai-ago, 2013, p.195-206.

CUSTODIO, J. C. D.; MACHADO, M. C. S.; FERREIRA, V. C. P.; DUSI, C. S. C. O. O trabalho, os papéis e as competências do gerente: reflexões à luz do modelo de gestão de Henry Mintzberg. **X Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – Gestão e Tecnologia para a competitividade**, 2013, Resende-RJ.

D'ARAÚJO, M. C. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no poder executivo do Brasil (1995-2012). In: D'ARAÚJO, M. C. (org.) **Redemocratização e mudança social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

DIAS, M. C. N.; GUEDES, P. M. O modelo de escola charter: a experiência de Pernambuco. **Coleção excelência em gestão educacional**, vol.2. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Fundação Itaú Social, 2010.

DJEDJE, V. Governance by results in the Quebec educational system: issues and challenges. **NPSE – New Perspective in Science Education**. Edition 4, 2015.

DONOSO, G.; DONOSO, S. Políticas de gestión de la educación pública escolar en Chile (1990 -2010): una evaluación inicial. **Ensaio: Avaliação e Política Pública Educacional**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 421-448, jul./set. 2009.

DRUCKER, P. **The practice of management**. Harper Collings Publisher, 2006. Edição original: 1954.

DUSI, C. S. C. O. Desafios da implementação da gestão participativa na educação pública brasileira. In: PONTES, L. A. F; DUSI, C. S. C. O. Avaliação de programas e políticas educacionais e gestão e liderança. **Coleção Gestão e Avaliação da Gestão da Educação Profissional**, v.2, p.91-112. Juiz de Fora: FADEPE, 2012.

_____. Teorias da Administração. In: SANTOS, G. J.; SANABIO, M. T. **Administração: princípios teóricos e práticos**. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

_____; MACHADO, M. C. S.; VILELA, T. *The papers, the work and the skills of school principals: in search of model of school management*. **7th International Conference of Education, Research an Innovation**, 2014(c), Seville – Spain. ICERI proceedings p.6386-6394.

_____; MIRANDA, J. B.; MACHADO, M. C. S.; ROCHA, B. S. O.; ANDRADE, D. S. *The dynamics of work and the roles of school directors in the context of management autonomy*. **8th International Technology, Education and Development Conference, Valencia – Spain, 2014(a)**. *INTED Proceedings* p. 2217-2225.

_____; STROPA, E. MACHADO, M. C. S. M.; SANÁBIO, M. T. *Processes of support and school managers training in the perspective of integrated management: the case of the regional education superintendence in Minas Gerais – Brazil*. **6th International Conference on Education and New learning Technologies**, 2014(b), Barcelona – Spain. *EDULEARN proceedings* p.4937-4948.

ESPÍRITO SANTO. Lei complementar 504/2009. Institui a bonificação por desempenho no âmbito da Secretaria de Estado da Educação – SEDU. 23 de novembro de 2009. Disponível em <http://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20arquivos/leicomplementar5042011bonusdesemp.pdf>

_____. Lei 10382/2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo – PEE/ES 2015-2025. Disponível em http://portal.sedu.es.gov.br:85/PDFs/Leis/LEI%2010382_2015-2025.pdf

FARAH, M. F. S. Administração Pública e políticas públicas. **RAP – Revista de Administração Pública**, n. 45, p.813-36, maio-jun, 2011.

FERREIRA, P. Pesquisa revela que 41,5% dos jovens de 19 anos não concluíram ensino médio. **Jornal O Globo**, 05/04/2017. Disponível em <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/pesquisa-revela-que-415-dos-jovens-de-19-anos-nao-concluiram-ensino-medio-21162505>

FERNANDES, A. N. **SARESP no contexto do projeto São Paulo faz escola: mudanças e permanências**. Dissertação. São Paulo: UNINOVE, 2013.

FISCHER, S. D.; GUIMARÃES, M. C. L. A construção da gestão autônoma das escolas públicas brasileiras: um estudo nas escolas de ensino fundamental de Santa Catarina. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.29, n.1, jan./abr., 2013, p.97-116.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Disponível em <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-historico>

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

_____; OLIVEIRA, J. F de; TOSCHI, M. S. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (orgs). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FRANÇA, I. A.; FROSSARD, L. Responsabilidade e gestão: percepções de diretores escolares sobre autonomia em seis estados brasileiros. **XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. São Paulo, 2011.

FREITAS, K. Gestão da educação: a formação em serviço como estratégia de melhoria da qualidade do desempenho escolar. In: CUNHA, M.C. (org.). **Gestão Educacional nos municípios: entraves e perspectivas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Boletim PAD/MG-2013**: indicadores básicos e documento metodológico. Belo Horizonte, ano 3, n.71, dezembro de 2014.

_____. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Disponível em <http://imrs.fjp.mg.gov.br>

FUNDAÇÃO LEMANN / ITAU BBA. Excelência com equidade. 2013. Disponível em http://www.fundacaolemann.org.br/wp-content/uploads/2015/08/excelencia_com_equidade_completa.pdf

FUNDAÇÃO ITAU SOCIAL. Melhoria da educação no município: uma comunidade de gestores municipais de educação. Disponível em <https://melhoriadaeducacao.org.br>

GAJARDO, M. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. Documentos PREAL, n.15, março de 2000. In: BROOKE, N. (org.) **Marcos históricos na reforma da educação**. Coleção Edvcere. Belo Horizonte: Traço Fino, 2012.

GALLAGHER, M. J. A educação em Ontário, Canadá: preparar gerações para desafios planetários. In: FUNDAÇÃO UNIBANCO. **Caminhos para a qualidade da educação pública: gestão escolar**. São Paulo: Fundação Satiliana, 2016.

GANZELI, P. O processo de planejamento participativo na unidade escolar. **Revista Eletrônica Política e Gestão Educacional**. UNESP, n. 1, 1º semestre 2001.

GERMANO, Bruna da Nóbrega. **Avaliação de impacto da política de gestão por resultados do Pacto pela Educação do Governo do Estado de Pernambuco**. Tese de doutorado. RECIFE: UFPE, 2015.

GODOY, M. V. F.; OLIVEIRA, C. S. Experiências inovadoras na secretaria de estado de educação do Rio de Janeiro: como o fortalecimento da gestão estratégica explica o avanço no IDEB. **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 26 a 28 de maio de 2015.

GOIÁS. **Programa de Ações Integradas de Desenvolvimento do Estado**. Decreto 7.693, de 14 de agosto de 2012.

_____. Portaria 3797/2014. Dispõe sobre os critérios para o processo de escolha dos diretores das unidades educacionais regulares e da educação de jovens e adultos. **Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás**. 2014.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

HALL, D.; GUNTHER, H. M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. *Revista Educação e Sociedade*, v. 36, nº. 132, p. 743-758, jul.-set., 2015.

HALLIGAN, J.; BUICK, F.; O'FLYNN, J. Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries. In: MASSEY, A. **International handbook on civil service systems**. UK: Edward Elgar Publishing, 2011, p.74-99.

HARGREAVES, A. The fourth way of change: towards an age of inspiration and sustainability. In: HARGREAVES, A. FULLAN, M. (orgs.). **Change Wars**. Bloomington, Solution Tree, 2009.

HENRIQUES, R. Gestão escolar para resultados de aprendizagem: direitos, autonomia e equidade. In: FUNDAÇÃO UNIBANCO. **Caminhos para a qualidade da educação pública: gestão escolar**. São Paulo: Fundação Satiliana, 2016.

_____; PAES DE BARROS; R. Impacto da gestão educacional e uso de evidências: reflexões a partir do Jovem do Futuro. **Seminário internacional Caminhos para a qualidade da educação pública**. São Paulo: Instituto Unibanco/Folha de São Paulo, 15 e 16 de setembro de 2016.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D; HOSKINSON, R. E. **Administração Estratégica: competitividade e globalização**. 2. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2008.

HOJAS, V. F. Concurso público para diretor de escola no estado de São Paulo: expectativas dos órgãos centrais do ensino e as percepções de diretores concursados. **RBPAAE**, v. 30, n. 3, p. 535 - 551 set./dez. 2014, p.535-551.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 4, n.3, 2004.

HORTA NETO, J. L. As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo. Tese. Brasília: UNB, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD: Síntese de indicadores – tabelas relacionadas à educação e rendimento**. 2014.

_____. Dados demográficos dos estados. 2016
<http://www.ibge.gov.br/estados>

IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Ceará em números: educação**. 2015.

_____. **Informe 65: perfil do analfabetismo no Ceará**. 2013.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>

_____. Relatório nacional: **Brasil no PISA 2015**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf

INSTITUTO UNIBANCO. **Projeto Jovem do Futuro**. 2017. Disponível em <http://www.institutounibanco.org.br/jovem-de-futuro/>

_____. **Jovem do futuro: indicadores educacionais Ceará**. Relatório 2015. Disponível em http://www.institutounibanco.org.br/relatorio-2015/includes/arquivos/producao-conhecimento/jf-em-n/Indicadores_Educacionais_2015%20-%20Ceara_07jul2015-web.pdf

_____. **Jovem do futuro: indicadores educacionais Goiás.** Relatório 2015. Disponível em http://www.institutounibanco.org.br/relatorio-2015/includes/arquivos/producao-conhecimento/jf-em-n/Indicadores_Educacionais_2015%20-%20Goiias_11dez2015.pdf

INSTITUTO AYRTON SENNA. Articulação Políticas Públicas. Disponível em www.institutoayrtonsenna.org.br/como-atuamos/articulacao/politicas-publicas

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Balanced scorecard: a estratégia em ação.** Rio de Janeiro: Elsevier, 1996.

_____. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KANUFRE, R. A. M.; REZENDE, D. A. Princípios da gestão orientada para resultados na esfera municipal: o caso da prefeitura de Curitiba. **Revista de Administração.** São Paulo, v.47, n.4, p.638-652, out./nov./dez. 2012

KLEIN, R. Ensino fundamental: uma etapa esquecida. *Jornal O Globo*, 29/04/2017. Disponível em <http://oglobo.globo.com/opiniao/ensino-fundamental-uma-etapa-esquecida-21274427>

KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners.** Washington: The World Bank, 2004.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil.** 3.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LEVY, E. **Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo.** São Paulo: Estudo Nobel, 1997.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LIMA, F. A.; ALLOUFA, J. M. de L. Gestão escolar participativa: limites e possibilidades. In: SILVA; F. R. G; SANO, H.; ARAÚJO, M. A. D.; PORTELA, S. A. **Gestão pública: avanços e desafios da gestão potiguar em perspectiva nacional.** Natal: Escola de Governo Cardeal Dom Eugênio de Araújo Sales, 2014.

LOPEZ, N. **Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano.** Buenos Aires: IPEE/UNESCO, 2005.

LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus Gestores. **Em Aberto.** Brasília, v.17, n.72, p.11-33, fev/jun.2000.

_____. **Dimensões da gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Positivo, 2009.

_____. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** 9.ed. *Série Cadernos de Gestão*, v. I. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. Práticas de seleção e capacitação de diretores escolares adotadas por secretarias estaduais e municipais de educação. **Estudos e pesquisas educacionais**. Fundação Victor Civita, 2011.

_____. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 8.ed. *Série Cadernos de Gestão*, v. II. Petrópolis: Vozes, 2012.

LUPORINI, T. J. ; MARTINIAK, V. L. e MAROCHI, Z. M. L.. Eleição e formação de diretores de escolas municipais: a legislação e as práticas da rede municipal de Ponta Grossa. **Revista HISTEDBROn-line**, v. 43, p. 214-222, 2011.

MACGAW, B. Melhorando a aprendizagem com dados e análises: a experiência da Austrália. In: FUNDAÇÃO UNIBANCO. **Caminhos para a qualidade da educação pública: gestão escolar**. São Paulo: Fundação Sátiliana, 2016.

MACHADO, M. C. S. e MIRANDA, J. B.. Autonomia e responsabilização: um desafio para a gestão escolar. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**. Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública/UFJF. Juiz de fora: Universidade Federal de Juiz de Fora; v. 2, p. 8-23, 2012.

MACHADO, M. C. S.; DUSI, C.S. C. O.; MIRANDA, J. B.; COUTINHO, F. S. O trabalho e os papéis de diretores de escola à luz de um modelo de gestão: um estudo da rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora / MG. **IV Congresso Ibero-americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2014, Porto – Portugal. Políticas e Práticas de administração e avaliação na educação ibero-americana. Timbaúba – PE: Espaço livre, 2014

MACHADO, M. C. S.; MIRANDA, J. B.; DUSI, C. S. C. O. A gestão escolar e os desafios de melhoria no desempenho educacional: uma reflexão a partir do caso da rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora /MG. **XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Recife, 2013.

MACHADO, M. C. S.; STROPPA, E. ; HORTA, P. M. V. Processos de Apoio e de Formação de Gestores de Escola na Perspectiva da Gestão Integrada: o caso da Superintendência Regional de Ensino de Ubá - MG. **CASI 2012 - Congresso de Administração Sociedade e Inovação**. Volta Redonda, 2012.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M.; ARCAS, P. H. Sistemas estaduais de avaliação: interfaces com qualidade e gestão da educação. **RBP AE**, v.31, n.3, p.667-680 set/dez, 2015.

MACROPLAN – prospectiva, estratégia e gestão. Cadeia de projetos estruturantes. **Plano de desenvolvimento Espírito Santo 2025**. Vitória, 2006.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociologia**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MALINI, E. **O consenso como ponto de partida?** Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **PDRAE** – Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do Estado, novembro de 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>

MARKOW, D.; MACIA, L.; LEE, H.; INTERACTIVE, H (project directors). **The MetLife survey of american teacher:** challenges for school leadership – a survey of teachers and principals. Report: February, 2013.

MAROY, C; MATHOU, C.; VAILLANCOURT, S.; VOISIN, A. Nova Gestão Pública e educação: a trajetória do Quebec de Gestão Orientada por Resultados. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, nº. 132, p. 801-818, jul.-set., 2015.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de *accountability* na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, nº. 124, p. 881-901, jul.-set., 2013.

MAROY, C. (coord.). Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a European Comparison. **Reguleducnetwork Final Report**. European Commission, 2004.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. N.6, jun-ago, 2006.

_____; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Instituto Públix Conhecimento, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTOS, M. J. V. M. de. *A Reforma Educacional de Minas Gerais: a implementação da autonomia escolar*. 191f. 1999. Dissertação (Mestrado em Educação) – Campinas, Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, 1999.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração:** da revolução urbana à revolução digital. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MAYNE, J. Best practices in results-based management: a review of experience. A report for the United Nations Secretariat. Vol.1: main report, 2007.

MEC – Ministério da Educação. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php>

_____. Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor. In: **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: caderno 5**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasil: 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/par/apresentacao>

_____. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Estados e Distrito Federal (2011-2014)**. Brasil, 2011. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9399-manualelaboracao-par-estadual-1114-pdf&category_slug=novembro-2011-pdf&Itemid=30192

MEDEIROS, A. C; ROSA, A. L T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. **Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE**. Ceará: 2008.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em Ciências Sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>

_____. **Lei n. 10.486, de 24 de julho de 1991**. Regulamenta o artigo 196, inciso VIII, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre o provimento da direção de unidade estadual de ensino. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10486&comp=&ano=1991>.

_____. **Decreto n. 35.423, de 03 de março de 1994**. Institui o Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais – Pró-Qualidade e Dispõe sobre a sua implementação. Belo Horizonte, 1994. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=35423&comp=&ano=1994&aba=js_textoOriginal#texto

_____. **Decreto n. 43.506, de 06 de outubro de 2003**. Institui o Ensino Fundamental de nove anos de duração nas escolas da rede estadual de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43506&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto

_____. **Lei n. 15.032, de 20 de janeiro de 2004**. Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15032&comp=&ano=2004&aba=js_textoOriginal#texto

_____. **Lei n. 15.293, de 05 de agosto de 2004.** Institui as carreiras dos profissionais de educação básica do estado. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=15293&comp=&ano=2004&texto=original#texto>

_____. **Lei n. 17.600 de 01 de julho de 2008.** Disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=17600&txtAno=2008&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10

_____. **Decreto n. 44.871 de 07 de agosto de 2008.** Regulamenta a certificação ocupacional no âmbito do poder executivo. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44871&comp=&ano=2008&aba=js_textoOriginal#texto

_____. **Decreto 44.873 de 14 de agosto de 2008.** Regulamenta a lei n. 17.600, de 1 de julho de 2008, que disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Decreto&txtNum=44873&txtAno=2008&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10

_____. **Lei 19.481 de 12 de janeiro de 2011.** Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19481&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto

_____. **Decreto n. 45.941 de 29 de março de 2012.** Altera o decreto 44.873 de 14 de agosto de 2008 que disciplina o acordo de resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Decreto&txtNum=45941&txtAno=2012&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10

_____. **Fóruns Regionais.** Disponível em: <http://www.forunsregionais.mg.gov.br/>.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, H. **Managing: desvendando o dia a dia da gestão.** Porto Alegre: Bookman, 2010.

MIRANDA, J. B. e MACHADO, M. C. da S.. Gestão Estratégica e Participativa: uma Alternativa para a rede Pública municipal de ensino de Juiz de Fora – MG. **III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**. ANPAE, Zaragoza/Espanha, 2012.

MOREIRA, E. E; ANGELO, K. C. A. A política educacional paulista (1995-2000): um olhar sobre a Secretaria de Educação e a Assembleia Legislativa. IV Mostra Acadêmica UNIMEP, 2006.

NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G. T. Gestão dos sistemas escolares: quais caminhos perseguir? In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

NLNS – NEW LEADERS FOR NEW SCHOOLS. **Principal effectiveness: a new principalship to drive student achievement, teacher effectiveness and school turnarounds with key insights from The Urban Excellence Framework**. Report, 2009. Disponível em: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532064.pdf>

NOVAES, J. C. Os impactos da política educacional paulista na prática docente e na organização do trabalho pedagógico nas escolas estaduais paulistas na perspectiva dos professores. **Jornal de Políticas Educacionais**, n.5, p.13-26, jan-jun 2009.

OECD. **Brazil: student performance PISA 2012**. Disponível em: <http://www.gpseducation.oecd.org>. Acesso em mai. 2015.

_____. School autonomy and accountability: are they related to student performance? **PISA in focus**, n.9, October, 2011.

OLIVEIRA, V. Modelos de administração pública. In: SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PAEBES – Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo. CAEd/UFJF. Disponível em <http://www.paebes.caedufjf.net> Consultado pela última vez em março de 2017.

PALMA FILHO, J. C. **A política educacional do Estado de São Paulo: 1983-2008**. Educação & Linguagem. V.13, n. 21, pp. 153-174, jan/jun 2010.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, n.45, vol.1, p.36-49, jan./mar. 2005.

PERBONI, F.; DI GIORGI, C. A. G. **Sistemas de avaliação em larga escala nos estados brasileiros: entre políticas de direita e políticas de esquerda.** Anped Sudeste, 2014.

PEREGRINO, M. **Trajetórias desiguais: um estudo sobre os processos de escolarização pública de jovens pobres.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

PEREIRA, S. M.; BECKER, A.; FURTADO, A. S. Os desafios da instituição educativa frente à descentralização da gestão. **Gestão em Ação**, Salvador, v.7, n.1, p.7-24, jan./abr. 2004.

PERNAMBUCO. **Lei complementar 141/2009:** dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Disponível em <http://legis.alepe.pe.gov.br/?lc1412009>

PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs.). **Estado para resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 113-134.

PNE – Plano Nacional de Educação. **Observatório PNE.** Disponível em <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/3-ensino-medio/dossie-localidades>

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014.** Sustentar o Progresso Humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>

_____. IDHM 2010: ranking de todos os estados. **Altas do desenvolvimento Humano no Brasil.** Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/ranking>

_____. **Relatório nacional PISA 2012:** resultados brasileiros. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2014/relatorio_nacional_pisa_2012_resultados_brasileiros.pdf.

PORTA, R. H.; SANTOS, T. P.; PALM, L. Gestão por resultados no governo do estado de São Paulo: avanços e gargalos no desenvolvimento das iniciativas. **VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública.** Brasília, 26 a 28 de maio de 2015.

PRADO, M. de A. O modelo gerencial da educação: contribuições da experiência da Inglaterra ao debate brasileiro. **Revista do Serviço Público.** Brasília: jul/set, 2011, p.261-279.

PREAL – Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe. **Quantidade sem qualidade:** um boletim da educação na América Latina. Relatório do Conselho Consultivo, 2006.

_____. Saindo da inércia? Boletim da educação no Brasil. Relatório da Fundação Lehmann, 2009.

QEDU. Use dados, transforme a educação. **Dados educacionais sobre os estados brasileiros**. Disponível em <http://www.qedu.org.br>

REAL, G. C. M. e SILVA M. B.. Formação de gestores educacionais e seus nexos com os bons resultados do IDEB: análise de redes municipais do bolsão sul-mato-grossense. 34^a Reunião Anual da Anped, 2011, Natal/RN.

REZENDE, W. S.; DULCI, J. A.; PAULA; T. S.; CANDIAN, J. F.; PINTO, R. M. Avaliação educacional e autonomia no contexto federalista: uma discussão a partir dos sistemas estaduais de educação. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, v.2, n.1, 2012.

RESENDE, M. H. S. **O processo de municipalização do ensino no Estado de Minas Gerais**. Tese. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba, 2007.

RODRIGUEZ, M. V. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas de ensino, análises e perspectivas. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (orgs). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROCHA, P. R. L.; PIZZI, L. C. V. Governamentalidade e o projeto Educar/PE: neoliberalismo e o capital humano em discussão. **Educação em Debate**. Revista do PPGE, v. 2, n.4, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social ou princípios do direito político. In: **Rousseau: vida e obra**. São Paulo: Nova-cultural: 1991.

RUA, M. G. Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias. Mimeo, 2007.

RUSSO, M. H. Reforma da educação no estado de São Paulo: dimensões políticopedagógica e curricular. **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**. 14, 15 e 16 de abril de 2014, Porto, Portugal.

SABE – **Sistema de Avaliação Baiano de Educação**. CAEd/UFJF. Disponível em http://www.avalieba.caedufjf.net/?page_id=7 Consultado pela última vez em fevereiro de 2017.

SANTOS, G. J.; SANABIO, M. T. **Administração: princípios teóricos e práticos**. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

SÁ LEITÃO. **Relatório de auditoria do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública do Estado do Rio de Janeiro** (PROGESTÃO) relativo ao período de 27/12/2010 a 31/12/2012. Rio de Janeiro: 2013.

SALDAÑA, NUNES, K. Estados melhoram no ensino médio, mas só dois batem meta no Ideb 2015. Folha de São Paulo, 8 de setembro de 2016. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/09/1811322-ideb-2015-do-ensino-medio-melhora-mas-so-dois-estados-atingem-meta.shtml>

SALIONE, B. C. C. **Administração pública por resultados e os contratos de gestão com as organizações sociais: o uso do balanced scorecard como ferramenta de avaliação de desempenho** (dissertação). São Paulo: USP, 2013.

SANTA CRUZ, S. M. S. **O programa de educação continuada dos gestores de educação pública paulista no contexto das reformas educacionais dos anos de 1990**. Dissertação. São Paulo: UNINOVE, 2008.

SÃO PAULO. Lei complementar 1078/08 de 17 de dezembro de 2008. Institui a bonificação por resultados no âmbito da Secretaria de Educação e dá providências correlatas. Disponível em <https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/91624/lei-complementar-1078-08>

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. O potencial do IDEB como estratégia de *accountability* da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.29, n.1, jan-abr, 2013, p.27-44.

SCHWARTZMAN, S. O teto de vidro da educação brasileira. In: LANDAU, E. **A nova agenda: desafios e oportunidades para o Brasil**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2012.

_____. Educação e recursos humanos. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. **América Latina desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise**, vol. 2. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier/IFHC, 2009.

_____; COX, C. **Políticas educacionais e coesão social: uma agenda latino-americana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SEAPE – **Sistema Estadual de Avaliação da Aprendizagem Escolar**. CAEd/UFJF. <http://www.seape.caedufjf.net> Consultado pela última vez em fevereiro de 2017.

_____. CAEd/UFJF, 2013. Disponível em <http://www.saepe.caedufjf.net/wp-content/uploads/2016/05/SAEPE-RG-RE-WEB.pdf>

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

_____. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar/abr 2009, p.347-469.

SEDU/ES – Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. Disponível em <http://sedu.es.gov.br>

_____. Diagnóstico da educação do estado do Espírito Santo: 2014. <http://portal.sedu.es.gov.br:85/PDFs/DIAGNOSTICO.pdf>

SEDUC/CE – **Secretaria de Educação do Estado do Ceará**. Disponível em <http://www.seduc.ce.gov.br>

_____. **Apresentação realizada pelo Instituto Unibanco sobre o ProEMI/PFJ.** 25 de agosto de 2011.

SEDUCE/GO – **Secretaria de Educação, Cultura e Esporte de Goiás.** Disponível em <http://site.seduc.go.gov.br>

_____. **Plano Estadual de Educação.** Lei complementar n.62 de 09/10/2008. GOIÁS, 2008.

_____. **Pacto pela educação:** um futuro melhor exige mudanças (apresentação). Goiás, 2012. Disponível em <http://www.seduc.go.gov.br/especiais/pactopelaeducacao/docs/Microsoft%20PowerPoint%20-%20-%20-%20Lançamento%20do%20Pacto%20Pela%20Educação%20-%20Reforma%20Educcional%20Goiana.pdf>

_____. **Goiás 360°:** um grande passo em direção ao futuro. Disponível em <http://goias360.seduc.go.gov.br/news/index.html>

SEE/MG – **Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais.** Disponível em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/>. Acesso em jul. 2014.

SEE/PE – **Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco.** Disponível em <http://www.educacao.pe.gov.br/portal>

_____. **Lei de Responsabilidade Educacional,** lei 13276/2007. Pernambuco: SEE/PE, 2007.

_____. **Bônus de Desempenho Educacional (BDE),** lei 13486/2008. Pernambuco: SEE/PE, 2008.

_____. **Programa de Educação em Tempo Integral,** lei complementar 125/2008. Pernambuco: SEE/PE, 2008.

_____. **Plano Estadual de Educação,** lei 15.533/2015. Pernambuco, SEE/PE, 2015.

SEE/SP – **Secretaria do Estado de Educação de São Paulo.** Disponível em <http://www.educacao.sp.gov.br/>

_____. Comunicado SEE/SP s/n., de 22 de março de 1995. Estabelece as diretrizes educacionais para o Estado de São Paulo. São Paulo, 1995

SEEDUC/RJ – **Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.** Disponível em <http://www.rj.gov.br/web/seeduc>

_____. **Plano estadual de educação.** Rio de Janeiro: 2009. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/448712/DLFE-31621.pdf/planoestadualdeeducacao.pdf>

_____. **Resolução 4669/2011**: regulamenta a bonificação por resultado dos servidores da educação do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/485574/DLFE-33127.pdf/ResolucaoSeeducn4669de4defevereirode2011.pdf>

_____. **Relatório de Gestão e Políticas Públicas: Educação**. Rio de Janeiro, 2014.

SEGPLAN/GO – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás. **Plano Plurianual 1999-2003**. Goiás, 1999.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**. Goiás, 2004.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Goiás, 2008.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Goiás, 2012.

SEP - Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Espírito Santo 2025**: plano de desenvolvimento. Vitória, 2006.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Vitória: 2007.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Vitória 2011.

_____. **Plano Plurianual 2015-2018**. Vitória 2014.

SEPLAG/CE – Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará. **Plano plurianual 2004-2007**. Ceará, 2008.

_____. **Plano plurianual 2008-2011**. Ceará, 2008.

SEPLAG/MG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 1999-2003**. Belo Horizonte, 1999. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br. Acesso em mai. 2015.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br. Acesso em mai. 2015.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br. Acesso em jun. 2015.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br. Acesso em ago. 2015.

SEPLAG/PE – Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco. **Mapa da estratégia**. Disponível em <http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-mapa-da-estrategia>

_____. **Pacto pela educação.** Disponível em <http://www.seplag.pe.gov.br/web/pped/pacto-pela-educacao>

SEPLAG/RJ. **Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro.** Planejamento estratégico do governo do Rio de Janeiro 2007-2010. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Programa de Renovação da Gestão Pública do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: 2016. Disponível em <http://www.progestao.rj.gov.br>

SPAECE – **Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará.** CAEd/UFJF. Disponível em <http://www.spaece.caedufjf.net>. Consultado pela última vez em fevereiro de 2017.

SILVA, C. C. M. Formação continuada de diretores de escolas públicas: potencialidades e limites. Dissertação. São Paulo: UNICID, 2014.

SILVEIRA, P. H. S. Eleições de diretores no Ceará: um processo de construção da gestão democrática, seus desafios e suas possibilidades. Dissertação. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

SIMADE. **Sistema Mineiro de Administração Escolar.** Instituído pela resolução 1.180 de 28 de agosto de 2008. Minas Gerais: 2008.

SIMAVE. **Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública.** CAEd/UFJF. Disponível em <http://www.simave.caedufjf.net/>. Consultado pela última vez em novembro de 2016.

SOBRAL, F. e os resulta, PECCI, A. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA, A. R.; FERREIRA, V. C. P. **Introdução à Administração: uma iniciação ao mundo das organizações.** 7. ed. Rio de Janeiro: Pontal Editora, 2006.

SOUZA, J. A. G. **Políticas públicas educacionais no Rio de Janeiro (1980-2006): a busca pela qualidade no ensino.** Simpósio em Políticas Públicas Educacionais. ANPAE, 2007.

SOUZA, V. A precarização do trabalho docente e remuneração flexível: o caso da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ). 2012. **Congresso Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais e Humanidades.** Niterói: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 2012.

TEIXEIRA, B. B. O que foi feito do colegiado da escola em Minas Gerais? (1983-1999). **V Congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes.** Ouro Preto: 2001.

_____. Diretores de escola: reflexões sobre a função e provimento do cargo. Espaço público da educação: emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional. **I Congresso Luso Ibero Brasileiro de Política e Administração da Educação.** Portugal: Elvas, 2010.

_____ ; MALINI, E. Formação de diretores: exigência à melhoria da gestão escolar. III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2012, Zaragoza, Espanha. **Cadernos ANPAE**. Timbaúba, PE: ANPAE - Espaço Livre, v15, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, A. D. F. **Fundamentos de administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TOURAINÉ, A. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: mai-jun, 2008, p.529-550.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em administração**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNDG - UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. **Results-based management handbook: harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level**. Oct, 2011

VELOSO, F. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. In: BACHA, E. L.; SCHWARTZMAN, S. (orgs). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro, LTC, 2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGEN; CURRAN, M. New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. **Journal Critical Issues in Education**, vol. 55, 2014.

VERGER, A.; NORMAND, R. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Revista Educação e Sociedade**, v.36, n. 132, p.599-622. Campinas, jul-set, 2015.

VIEIRA, S. L. Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense. **Estudos avaliativos** [online]. 2007, vol.21, n.60, pp.45-60.

_____ ; VIDAL, E. M.; VIEIRA, M. M. A. **Gestão educacional em cenário de escassez: a experiência do Ceará**. ANPAE, 2007.

WATERS, T.; MARZANO, R. J.; MCNULTY, B. **Balanced leadership: what 30 years of research tell us about the effect of leadership on student achievement**. McReal, 2003.

WERLANG, A. C.; VIRIATO, E. O. O programa para a reforma educacional na América Latina e Caribe (PREAL) e a política de formação docente no Brasil na

década de 90. IX ANPED SUL, Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012

WILSHAW, M. Autonomia: conceito-chave da reforma educacional na Inglaterra. In: FUNDAÇÃO UNIBANCO. **Caminhos para a qualidade da educação pública: gestão escolar**. São Paulo: Fundação Sátiliana, 2016.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, R. K. Case study research: design and methods. 4.ed. **Applied social research methods series**, vol.5. Thousand Oaks: Sage Publications, 2009.

ZOGHI, J. F. G.; CALVI, K. U.; MARTINS, V. S. Programa de gestão para resultados do governo do estado do Espírito Santo: Realiza +. **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 16-18 de abril, 2013.