



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6576 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

PROCESSO DE TRADUÇÃO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DE DIRETORES ESCOLARES

Ildo Salvino de Lira - UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

PROCESSO DE TRADUÇÃO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE DAS PERCEPÇÕES DE DIRETORES ESCOLARES

RESUMO: No presente texto, serão exploradas percepções de diretores escolares acerca do processo de tradução da política de responsabilização educacional de Pernambuco. A análise tomou como marco temporal o período de 2007 a 2014, que correspondeu aos dois ciclos de gestão do, então, governador Eduardo Campos. A Abordagem do Ciclo de Políticas (BOWE, BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994; MAINARDES, 2009) ajudou-nos a problematizar a trajetória da política, considerando as diferentes influências e embates travados pelos sujeitos nas arenas políticas. Concluímos que as medidas acionadas pela gestão estadual no contexto da responsabilização pelos resultados redefiniram e intensificaram as atribuições desse grupo profissional, que se viu ainda mais pressionado no sentido de mobilizar e gerenciar ações perante os seus pares a fim de garantir a eficácia escolar.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilização educacional; Diretor escolar; Qualidade da educação.

1 INTRODUÇÃO

A migração de modelos de *accountability* para o setor público vem se alastrando mundialmente, a partir dos anos de 1980, sob inspiração do modelo de gestão gerencial. No contexto da América Latina a intensificação do debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado, durante as décadas de 1980 e 1990, favoreceu a propagação dos pressupostos que orientam esse modelo de gestão, assim como a sua incorporação na gestão

pública (PAULA, 2005). Consolidou-se, com isso, o entendimento da necessidade de renovar a gestão pública de modo a garantir as condições de governabilidade, em termos da conciliação da melhoria da qualidade dos serviços públicos e a racionalidade dos recursos.

É no bojo dessa tendência que os gestores públicos veem se apropriando de ferramentas de gestão voltados à responsabilização dos agentes públicos, sob o pretexto de apresentar os resultados cogitados pelos clientes/cidadãos. Por esse viés o acompanhamento da qualidade é creditado à evolução de indicadores finalísticos atribuídos como sinônimos próprio sucesso da ação dos gestores públicos em termos de consolidar uma boa oferta de serviços públicos.

Para tanto, a preocupação continua pela elevação de tais indicadores tem sido a tônica para o emprego de mecanismos voltados à responsabilização, ou seja, como “uma das respostas do modelo gerencial para os problemas de eficiência e eficácia dos serviços prestados à sociedade, consistindo em uma nova lógica referenciada no âmbito da nova gestão pública.” (SOUZA; CABRAL NETO, 2017, p. 636). Nesse sentido, a migração de modelos de responsabilização para o setor educacional tem ganhado espaço nas agendas de reformas, inclusive no Brasil, impulsionadas pelos ditames neoliberais.

A tônica consiste na defesa do discurso em favor da eficiência dos sistemas de ensino quanto à elevação dos indicadores de resultados. Logo, a materialização desse sentido de qualidade da educação perpassa pela introdução de “elementos das teorias e técnicas da gerência empresarial e do culto da excelência nas escolas públicas. Isso enfatizando a questão da qualidade e a necessidade de atender localmente as demandas do cidadão-cliente.” (AZEVEDO, 2002, p. 59).

É nesse contexto que ganham destaque os mecanismos de gestão alinhados à responsabilização em favor da maximização de resultados, ou seja, como estratégias indutoras da melhoria dos índices. Sob essa lógica, a qualidade da educação, vista como produto, é resultante, portanto do gerenciamento das ações de controle e monitoramento de metas e regulação das atividades dos agentes públicos, trazendo destaque ao compromisso dos profissionais situados no âmbito escolar.

A partir de tais considerações, lançamo-nos frente ao compromisso de analisar o modelo de responsabilização educacional estruturado no bojo da política pública do estado de Pernambuco durante as gestões do governador Eduardo Campos^[1], como a principal estratégia indutora das reformas educacionais cujo destaque voltou-se à elevação dos indicadores. O foco de análise direcionou-se para a perspectiva de compreender as repercussões do processo de implementação dessa política sob o trabalho dos profissionais do magistério e no cotidiano escolar.

O presente estudo de orientação qualitativa foi conduzido mediante a análise de documentos produzidos pela Secretaria de Educação (SEE) e legislações, envolvendo, ainda a fase da pesquisa empírica que abrangeu seis escolas situadas na Região Metropolitana do Recife.^[2] Na oportunidade, além da análise documental entrevistamos professores efetivos nas diferentes atribuições (coordenação, docência e direção escolar) que acompanharam os ciclos da política analisada. Especificamente, serão abordadas as impressões de diretores escolares acerca do processo de tradução da política em questão e ainda como interpretaram as medidas vigentes resultantes dessa conjuntura.

A Abordagem do Ciclo de Políticas (BOWE, BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994; MAINARDES, 2009) ajudou-nos a problematizar a trajetória da política, considerando as diferentes influências e embates travados pelos sujeitos nas arenas políticas. Nesse sentido, a

política é entendida como expressão da circularidade de diferentes discursos que são produzidos por meio de múltiplos atores em disputa na tentativa de imprimir as suas respectivas demandas no ciclo das políticas públicas.

A partir dos elementos de análise concluímos que as medidas acionadas pela gestão estadual no contexto da responsabilização pelos resultados redefiniram e intensificaram as atribuições dos diretores escolares, que se viram ainda mais pressionado no sentido de mobilizar e gerenciar ações perante os seus pares a fim da eficácia escolar.

Após as considerações acima referidas, estruturamos o texto da seguinte maneira: na primeira seção será abordada a discussão sobre a reforma educativa no contexto da rede estadual de ensino de Pernambuco, problematizando a política de responsabilização educacional como indutora da melhoria dos índices. Posteriormente, será apresentada a análise das percepções dos diretores escolares e para finalizar, as considerações finais.

2 REFORMA EDUCATIVA NO CONTEXTO DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DE PERNAMBUCO: A POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL COMO INDUTORA DA MELHORIA DOS ÍNDICES

As diretrizes do processo de reforma da educação da rede estadual de ensino de Pernambuco desenhadas ao longo dos dois ciclos de gestão do governador Eduardo Campos foram expressas, inicialmente por meio do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (PMGP – ME: 2007-2010) e, conseqüentemente, através do Pacto Pela Educação de Pernambuco – PPE (2011-2014). A partir da análise dos textos de tais programas, chamamos à atenção para o foco atribuído à melhoria da qualidade da educação como meta estratégica. O propósito consistia na reversão dos baixos resultados consolidados pelo estado, tomando como mote, por exemplo, os *rankings* do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos anos de 2005 a 2007, que situaram a educação pública estadual entre os destaques negativos nacionais.

A reversão desse quadro de baixos resultados visou, portanto “tornar Pernambuco uma referência nacional em educação de qualidade até 2011” (PERNAMBUCO, 2008b, p. 8). Já nas eleições de 2010, o desafio se voltou para “continuar elevando a posição de Pernambuco no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais, finais e ensino médio e colocá-los entre os primeiros do País em percentual de crescimento.” (FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO, 2010, p. 15).

Por conseguinte, não podemos desconsiderar o conjunto de ações processadas pelo governo federal no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, atribuindo destaque, por exemplo, a avaliação em larga escala como eixo de gestão, assim como o emprego do IDEB como indicador da qualidade da educação básica, monitoramento de metas, o que tem confluído para a consolidação de uma política nacional de responsabilização direcionada a essa etapa de escolarização. Em termos práticos, a publicação desses dados, incluindo também a focalização de *ranking* das escolas, em escala nacional, produz como efeito a responsabilização dos governos estaduais, municipais e, principalmente sobre os estabelecimentos de ensino pelos resultados.

No caso de Pernambuco, o caminho trilhado pela gestão estadual foi priorizar “uma ação comprometida com metas e resultados para assegurar acesso, permanência e formação plena do aluno.” (PERNAMBUCO, 2008a, p. 12). Demonstrou-se, nesse sentido, que o

atendimento às metas traçadas para o setor educacional, entre as quais a melhoria dos indicadores, derivariam da institucionalização de uma nova cultura de gestão pública, já em curso nos setores da segurança pública e saúde, calcada na aplicação de mecanismos da gestão por resultados.

Percebe-se, portanto que a aplicação dos princípios desse estilo de gestão, também extensivo ao setor educacional, se apresentou como a maneira mais eficaz para melhorar os indicadores da educação e garantir o direito à educação dos pernambucanos (PERNAMBUCO, 2008a). Nesse sentido, é possível afirmar que a gestão estadual consolidou uma cultura *performática* centrada na melhoria contínua dos indicadores, bem como a estruturação de um modelo de responsabilização educacional como estratégia indutora, tomando como parâmetros as experiências postas em circulação em outras unidades da federação, a exemplo, de São Paulo e Minas Gerais.

Diante disso, consideremos que o processo de reforma da educação foi lastreado por experiências que vinham sendo empreendidas à luz dos princípios gerencialistas. A política de responsabilização educacional é entendida como expressão desse modelo de gestão como mais uma ferramenta voltada ao controle flexível dos profissionais do magistério, para consolidar os fins visados. Tal contexto, confluuiu para o reforço de um sentido de responsabilização hierárquico pautado, muito mais, pelo controle e reforço do cumprimento de metas anuais mediante instrumento de monitoramento, bem como a previsão de recompensa financeira via bônus ^[3] e/ou exposição pública através da divulgação dos dados.

Demarca-se, portanto, uma relação direta entre a incorporação de mecanismos de responsabilização na gestão da educação pública e a melhoria dos resultados educacionais, na qual as escolas e respectivos profissionais passam a se responsabilizar, ainda mais pelos dados consolidados a cada período. Tal compreensão foi bastante enfatizada pelos entrevistados que avaliaram a nítida associação estabelecida entre as medidas adotadas pelo governo do estado no bojo da responsabilização educacional e a perspectiva de melhoria dos indicadores de resultados, centralizando-se, portanto, na delegação de maiores níveis de responsabilidade a tais sujeitos.

No entanto, defendemos a necessidade de configuração de modelos de responsabilização participativos, formatados pela atuação dos sujeitos que estão direta e indiretamente envolvidos no processo educacional (comunidade escolar, representantes das instâncias de governo e demais segmentos interessados pela questão), que dispõem como horizonte comum do estabelecimento de pactos pela melhoria da qualidade da escola pública (SORDI; FREITAS, 2012; SORDI, 2013). Por outro lado, também não podemos desconsiderar a atuação efetiva dos gestores públicos, no que diz respeito à garantia das condições objetivas ao bom funcionamento da escola e ao compromisso na promoção de políticas voltadas para a cidadania plena.

Na sequência, exploraremos um dos aspectos do estudo que consistiu na compreensão dos significados construídos pelos sujeitos em relação ao processo de tradução dessa política.

SIGNIFICADOS CONSTRUÍDOS PELOS DIRETORES ESCOLARES EM RELAÇÃO AO PROCESSO DE TRADUÇÃO DA POLÍTICA DE RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL

No contexto da rede estadual de ensino de Pernambuco cada unidade de ensino dispõe de metas anuais que são previstas no termo de compromisso (PERNAMBUCO, 2012c). O

referido documento se constitui como um contrato de gestão cuja finalidade expressa nas orientações oficiais é garantir o comprometimento das escolas perante à elevação dos indicadores educacionais, legitimando, portanto, o processo de pactuação de metas entre o governo do estado, representado pela SEE-PE, e as respectivas unidades escolas.

O processo de pactuação de metas consolidou-se como um dispositivo retórico que se propõe a regular o comprometimento dos professores, com destaque para os que estão no exercício da direção escolar, já que cabe a eles formalizarem e mobilizarem a comunidade escolar quanto ao cumprimento desse acordo, em prol da melhoria da *performance* da instituição.

Ou seja, cabe ao diretor escolar conduzir o processo de execução e acompanhamento da respectiva proposta já que, nessa configuração, o profissional é o responsável em última instância pelos resultados escolares de suas unidades, uma vez que assina o termo de compromisso perante SEE-PE. Visto que “a superação deste desafio depende, em grande parte, da liderança e da responsabilidade do diretor escolar.” (PERNAMBUCO, 2012, p. 7).

Fica em evidência, portanto, que no bojo dessa cultura de resultados ampliaram-se as atribuições e compromisso desse segmento profissional frente à garantia da pactuação de metas. Essa compreensão foi recorrente nas falas dos sujeitos entrevistados que confirmam um processo de intensificação laboral que os tornaram, ainda mais responsáveis pelos resultados.

Em tese, a referida estruturação, definida como uma cadeia de pactuação, fundamentou-se em uma concepção de responsabilização participativa pautada pelo engajamento das diferentes instituições e atores no sentido de atender às expectativas de qualidade da educação. No entanto, é possível evidenciar algumas contradições desse modelo, começando pela sua estruturação e operacionalização que se mantém hierárquico, prevalecendo a destinação de atribuições e o controle vertical. Como reconhecem os sujeitos, o controle das ações é focalizado na figura do diretor respaldado pelo conjunto de ordenamento e documentos produzidos no bojo da rede de ensino.

Constatamos assim que o efeito da pressão exercida pelo diretor deu-se de maneira a reforçar a própria lógica de responsabilização instituída no bojo dessa rede de ensino, dispondo a concessão do bônus como mais um artifício, para manter tais sujeitos alinhados aos objetivos.

Diante disso, consideramos que as mudanças das práticas dos professores e das escolas, visando enquadrá-las nas iniciativas previstas, decorrem do próprio interesse coletivo de corresponder aos critérios determinados pela respectiva política de bonificação. Cujo reforço da atuação do diretor escolar foi bastante enfatizada pelos informantes.

Enfim, evidenciamos que a política de avaliação está ainda mais presente no contexto das escolas pesquisadas “de forma indutora, interferindo no trabalho docente e prescrevendo o currículo escolar.” (MENEGÃO, 2016, p. 560). Sendo empregada como instrumento de controle e pressão em vista do atendimento das metas, o que envolve considerar o controle dos percentuais de aprovação e a melhoria progressiva do desempenho dos estudantes nos testes.

Denota-se, portanto, à luz da experiência analisada que o bom diretor escolar passou a ser aquele que consegue apresentar a melhoria de tais aspectos, uma vez que a responsabilização que lhe é atribuída, “imputa-lhes papel de cunho técnico e de dependência, de forma a dificultar-lhes ações mais ativas, reflexivas, coletivas e autônomas acerca do seu próprio trabalho e das finalidades da educação” (MENEGÃO, 2016, p. 654).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao caso de Pernambuco, concluímos que as mudanças operadas partiram da premissa do estabelecimento de um novo ciclo de gestão de modo a direcionar as linhas de atuação das instituições que compõem essa rede de ensino, alinhando-as às diretrizes traçadas nos planos de governo. A modernização dos processos de gestão tomou como norte a necessidade da definição de novas rotinas no sentido de promover mudanças do ponto de vista técnico, estrutural e de pessoal no bojo das escolas de maneira a ajustá-las aos ditames dessa lógica para melhorar as suas performances. Nesse sentido, as orientações adotadas no bojo da responsabilização educacional atribuíram ênfase à avaliação em larga escala, a definição de sistemática de monitoramento, estabelecimento de metas por escolas e a destinação de bonificação variável ao cumprimento dos percentuais de metas.

Esses instrumentos de gestão funcionam como uma estratégia de controle, imputação de responsabilidades e assunção de sanções às escolas para os casos do não cumprimento das metas. Conforme indicou a análise, os diretores entrevistados endossaram essa compreensão ao atribuírem que se sentiram mais responsáveis pelo cumprimento das metas institucionais, indicando ainda que o reforço dessa perspectiva advém das consequências simbólicas e matérias que caracterizam esse modelo de responsabilização de alto impacto, previstas para os casos que não atendem os resultados.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, v. 23, n. 80, p. 49 - 71, set. 2002.
- BALL, Stephen; BOWE, R.; With GOLD. A. **Reforming Education & Changing Schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- FREITAS, L.C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. 2012. Dossiê: políticas públicas de responsabilização na educação. **Educação e Sociedade**. vol. 33, n.119. Campinas apr./jun. 2012.
- FRENTE POPULAR DE PERNAMBUCO. **O Novo Pernambuco – Melhor para Trabalhar, Melhor para se Viver**. PROGRAMA DE GOVERNO EDUARDO CAMPOS, Recife 2010
- MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação**, v. 1, n. 2, p. 94-105, maio/ago. 2009.
- PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 1, p. 36-49. jan./mar. 2005.
- PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. **Programa de Modernização da Gestão Pública: metas para educação**. Recife: SEE, 2008a.

PERNAMBUCO. Lei n. 13.486, de 1º de julho de 2008. **Institui o Bônus de Desempenho Educacional - BDE**, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 2 jul. 2008b.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. **Nota Técnica**. Avaliação das Escolas Estaduais e o Bônus do Desempenho – BDE. 2008c Disponível em:http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/nota_tecnica_idepe.pdf

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação do Estado de. **Construindo a excelência em gestão escolar**: curso de aperfeiçoamento: Módulo X- Competências e gestão de pessoas. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012.

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

SOUZA, A. S; NETO ANTÔNIO, C. A nova gestão pública em educação: planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017.

[1] Do Partido Socialista Brasileiro (PSB) foi governador do estado de Pernambuco por dois mandatos consecutivos (2007-2010 e 2011-2014).

[2] As unidades de ensino envolvidas no estudo estão situadas nos seguintes municípios: Abreu e Lima, Camaragibe, Igarassu, Recife, São Lourenço da Mata e Paulista.

[3] Bônus de Desempenho Educacional (BDE) instituído em 2008 como uma premiação por resultados (PERNAMBUCO, 2008b).