



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

13482 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

ADICIONAL DE EFICIÊNCIA GERENCIAL (AEG) NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO: CARACTERÍSTICAS E EFEITOS DE ACCOUNTABILITY MÚLTIPLA

Anderson Gonçalves Costa - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Paulo Bruno José Ferreira de Brito - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Ana Lucia Felix dos Santos - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

Agência e/ou Instituição Financiadora: Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco

ADICIONAL DE EFICIÊNCIA GERENCIAL (AEG) NA POLÍTICA EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO: CARACTERÍSTICAS E EFEITOS DE ACCOUNTABILITY MÚLTIPLA

Resumo: Este trabalho objetivou analisar as características e os efeitos do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) como um dispositivo de *accountability* educacional da rede estadual de Pernambuco. O AEG é uma vantagem pecuniária específica para os ocupantes do núcleo gestor das escolas e das Gerências Regionais de Educação (GRE), tendo por base o alcance de indicadores de eficiência operacional, mensalmente avaliados e publicizados. Como procedimento metodológico utilizou-se a análise documental. Os resultados revelaram que o AEG se configura como mais um nível de prestação de contas e responsabilização e opera no sentido de estabelecer uma obsessão dos gestores em atender às regulamentações e às demandas exigidas.

Palavras-chave: Adicional de Eficiência Gerencial (AEG). Dispositivos de *accountability*. Política educacional. Pernambuco.

INTRODUÇÃO

Este trabalho resulta de investigação sobre os dispositivos de *accountability* educacional nos estados do Nordeste brasileiro e tem como objetivo analisar as características e os efeitos

do Adicional de Eficiência Gerencial (AEG) da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco (SEE-PE). O AEG é uma vantagem pecuniária específica para os ocupantes do núcleo gestor das escolas da rede estadual e das Gerências Regionais de Educação (GRE), tendo por base o alcance de indicadores de eficiência operacional, mensalmente avaliados e publicizados.

O horizonte conceitual deste estudo compreende que as políticas de *accountability* educacional têm se consolidado nas unidades subnacionais brasileiras, ocasionando sua maior regularidade e o estabelecimento de novos dispositivos que procuram fortalecer e legitimar os mecanismos de controle e monitoramento das escolas. Entende-se a *accountability* educacional como processo de prestação de contas públicas que tem por base a avaliação e a imputação de responsabilidades aos agentes educacionais. Para Afonso (2019), a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização são dimensões articuláveis das políticas de *accountability*, ainda que autônomas em relação umas as outras.

A *accountability* educacional tem favorecido a produção de dados que informam, em diferentes níveis, sobre a realidade da gestão educacional, permitindo comparações refinadas de diferentes dimensões do trabalho da gestão. O conceito de dataficação (do inglês, *datafication*) busca expressar o movimento gradual dos sistemas educacionais em estabelecer indicadores, testes, avaliações e incentivos como meio para condicionar a prática de professores e gestores, sujeitando-os à vigilância e ao controle (HOLLOWAY, 2020). Afonso (2021) alerta que os atuais processos de governança da educação estão intimamente ligados a dados que implicam na reconfiguração das formas de *accountability* educacional. Para o autor, “a dataficação da educação compreende a recolha de dados a todos os níveis [...] Os dados têm vários objetivos e são recolhidos com o uso de uma ampla gama de tecnologias de rastreamento, detecção e análise” (p. 7).

O mapeamento das políticas de *accountability* no Nordeste revela uma variedade de dispositivos que associam a responsabilização e a prestação de contas na gestão da educação. A trajetória da política educacional em Pernambuco, *locus* de investigação deste estudo, é marcada pela ascensão do modelo gerencial da máquina pública, quando assumiu o estabelecimento de indicadores para balizar a qualidade do serviço público, com forte penetração no campo da educação (MARQUES, 2022). As ações sistemáticas de monitoramento e avaliação dos resultados têm integrado o modelo da gestão educacional do estado, reverberando em múltiplos dispositivos de *accountability*, que envolvem a formação de gestores, a avaliação educacional e a premiação das escolas e de seus agentes.

O objeto de análise deste trabalho, o AEG, figura como um dos dispositivos de *accountability* adotados pelo governo estadual sob o discurso de fortalecimento da gestão escolar associado à racionalização dos procedimentos, sustentado pelas dimensões da prestação de contas e da responsabilização e com previsão de bonificação dos núcleos gestores das escolas.

METODOLOGIA

O estudo está inserido em uma pesquisa em rede que investiga as políticas de *accountability* educacional no Nordeste. Com ênfase no estado de Pernambuco, nos valemos do *corpus* documental da referida pesquisa para analisar os documentos que regulam e embasam o Adicional de Eficiência Gerencial (AEG). Com base em Ozga (2000) empreendeu-se o exercício analítico que considera os textos políticos como transmissores de mensagens que denotam interesses, finalidades e incidem em mudanças organizacionais e institucionais. Considera-se, portanto, que os arranjos das políticas de *accountability* encontram suas fontes de regulação e regulamentação nos documentos analisados.

O AEG E A INTENSIFICAÇÃO DA ACCOUNTABILITY NAS ESCOLAS DE PERNAMBUCO

O AEG é um dispositivo de *accountability* educacional que integra as ações do Programa de Fortalecimento da Gestão Escolar e tem sustentação em dois pilares: o da valorização das equipes gestoras – por valorização leia-se incentivo financeiro; e a definição dos membros da equipe gestora na rede estadual.

Criado pela Lei nº 15.973/2016, o AEG é um valor adicional nos vencimentos concedidos mensalmente aos membros da gestão escolar, atrelado ao alcance de metas e indicadores definidos pela legislação. Constitui-se como um instrumento de política educacional composto por fórmulas e índices que avaliam o desempenho do trabalho escolar com a justificativa de prestação de contas e responsabilização. Sua composição leva em consideração a coleta de informações de ações cotidianas do planejamento da escola, um processo de racionalização que gera redução de custos da rede.

O AEG foi regulamentado pelo Decreto nº 43.991/2016, que definiu os integrantes das equipes gestoras que fariam jus ao adicional, bem como a regra para o ano de 2017, que foi circunscrita ao atingimento do Índice de Eficiência Operacional (IEO). Este índice é obtido “pela razão entre a carga horária disponível para atribuição de aulas na escola e a carga horária necessária para atribuição de aulas na escola” (PERNAMBUCO, 2016).

Não à toa, a implantação desta política se deu a partir do aspecto da organização escolar. Apesar da legislação não trazer a justificativa ou motivação de sua implementação, documentos de boas práticas produzidos por gestores governamentais revelam que o AEG surge na esteira do projeto de Dimensionamento e Adequação de Quantitativo de Professores (DAQP), cujo objetivo foi otimizar a alocação dos recursos humanos e o pagamento de pessoal. Em outros termos, as escolas passaram a ter disponíveis a quantidade de professores suficiente para atendimento da carga horária de sua matriz curricular, gerando uma economia mensal de R\$ 18,5 milhões à SEE-PE (MOURA JR.; ANDRADE JR., 2017, p. 6). O DAQP, portanto, define a primeira etapa de implantação do AEG.

A partir de 2018, novos padrões foram definidos pelo Decreto nº 45.507/2017,

ampliando a aferição para três indicadores: o Indicador de Eficiência Operacional, o de Regularidade na Prestação de Contas e o de Regularidade no Registro de Informações Gerenciais (PERNAMBUCO, 2017). Esses três indicadores, conjugados por cálculos descritos no decreto, perfazem o Índice de Eficiência Gerencial (IEG).

Essa vantagem pecuniária percebida para a equipe gestora quando se atinge o IEG é um desdobramento do DAQP, pois se procurou rever estratégias para valorização dos gestores escolares (MOURA JR.; ANDRADE JR., 2017). Ao descrever o quadro da época, Andrade Júnior (2018, s/p) justificou a otimização de equipes escolares em razão da “defasagem na gratificação, dificuldades em nomear gestores escolares devido à baixa gratificação, escolas sem gestores adjuntos e quadro defasado de educadores de apoio”.

No discurso do governo, o AEG otimizou o quadro de professores na rede, cuja economia financiou a recomposição das equipes gestoras das escolas impulsionada pelo atrativo financeiro do adicional. Dados de 2022 levam a crer que o AEG foi assimilado pela rede, uma vez que do universo de 1.056 escolas, as unidades inaptas ao recebimento do adicional não chegam a 1% no mês em que mais houve inaptidão (PERNAMBUCO, 2023). Outro fato que corrobora com a hipótese é que, após cinco anos de vigência, o governo concedeu aumento nos valores do adicional, sinalizando, pois, a continuidade da política e um reforço no estímulo às práticas que convergem para o seu cumprimento. Atualmente, os valores pagos aos membros da gestão escolar figuram entre R\$ 348,00 e R\$ 1.322,40 mensais, a depender da função e do tipo de escola.

A partir do desenho do AEG é possível estabelecer algumas linhas de análises em torno de sua implementação. Primeiro, o fato de ser anunciado como mecanismo de fortalecimento da gestão escolar condiciona-o como um dispositivo que incide em mudanças institucionais, e, portanto, na reorganização dos processos endógenos às escolas. Toda política de *accountability* tem como objetivo mudanças institucionais, pois estabelece metas e propõe incentivos que estimulam a ação daqueles que são responsabilizados. No caso do AEG, confirma-se um processo de *accountability* burocrática baseada num horizonte de racionalidade procedimental e instrumental (GREK; MAROY; VERGER, 2021) na esteira de dados quantitativos que explicam sobre certas dimensões e geram consequências (receber ou não a gratificação mensal).

Uma segunda característica observada é que, somando-se a outras políticas mobilizadas no interior da rede, com o AEG intensifica-se um governo por números – seguindo uma tendência global (GREK; MAROY; VERGER, 2021). A gestão escolar passa a ser vista como um sistema de produção e deve atender aos imperativos da eficiência e da eficácia, em termos de resultados de desempenho e de racionalização dos processos. Maroy e Voisin (2013) identificam nas políticas de *accountability* esta tendência de “governar por números”. Neste cenário, definir métricas torna-se um desafio político quando os próprios indicadores tendem a esconder elementos da realidade que não são captados pelos instrumentos. Importa anotar que a tendência de racionalização expressa no AEG figura, na perspectiva de organismos

internacionais, como notável avanço na gestão educacional. Documento publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) enfatiza o avanço dos indicadores educacionais de Pernambuco a partir do estabelecimento de medidas de *accountability* e informações para subsidiar a tomada de decisão, nomeadamente, pela adoção do AEG (ELACQUA; SOARES; BRANT, 2019).

Cotejando a análise documental e a literatura da área, uma terceira característica do AEG, desdobramento das duas anteriores, é a intensificação de processos de prestação de contas e responsabilização que recaem sobre os gestores escolares num contexto em que já imperam outros dispositivos de *accountability*: o Sistema de avaliação da educação de Pernambuco (Saepe), o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) e o Bônus de Desempenho Educacional (BDE). Afonso (2019) nomeia esse movimento de “*accountability* múltipla”, quando os gestores são submetidos a diferentes processos de responsabilização e em diferentes níveis, isso acontece pela centralidade do gestor escolar nos processos educativos e de seu ativismo na condução de ações que dizem respeito a várias dimensões da escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estabelecimento de normas e medidas específicas tem justificado a instituição de políticas de *accountability* e intensificado o uso de indicadores quantitativos para a regulação da gestão da educação, caso do AEG, política educacional que define como foco os gestores escolares. A análise das características e efeitos deste dispositivo permite concluir que o estabelecimento de recompensas pecuniárias leva à uma crescente racionalização, monitoramento e controle do trabalho escolar. O AEG configura-se como mais um nível de prestação de contas e opera no sentido de estabelecer uma obsessão dos gestores em atender às regulamentações e às demandas exigidas. Estes atores, portanto, são submetidos a diversas pressões e expectativas, lidando com outros processos de prestação de contas, financeiros e administrativos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. Novos caminhos para a sociologia: tecnologia em educação e *accountability* digital. **Educação & Sociedade**, 2021, v. 42, e250099.

AFONSO, A. J. O diretor enquanto gestor e as diferentes pressões e dilemas da prestação de contas na escola pública. **Roteiro**, v. 43, n. esp, p. 327–344, 2018.

ANDRADE JR. S. J. de. Otimização de equipes escolares: o caso de Pernambuco. 2018?. Apresentação do Power Point. Disponível em: <<https://www.consed.org.br/storage/download/5ab40fe0c4ec0.pdf>>. Acesso em 08 de março de 2023.

ELACQUA, G.; SOARES, S. BRANT, I. Em busca de maior eficiência e equidade dos recursos escolares: uma análise a partir do gasto por escola em Pernambuco. **Nota Técnica do BID**, n. IDB-TN-01775, out. 2019.

GREK, S.; MAROY, C.; VERGER, A. Introduction: Accountability and datafication in education: Historical, transnational and conceptual perspectives. In: **World Yearbook of Education 2021: accountability and datafication in the governance of education**. New York: Routledge, 2021, p. XVIII - XXXVIII.

HOLLOWAY, J. Teacher accountability, datafication and evaluation: a case for reimagining schooling. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 28, n. 56, p. 1-12, 2020.

MAROY, C.; VOISIN, A. As transformações recentes das políticas de accountability na educação: desafios e incidências das ferramentas de ação pública. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 881-901, 2013.

MARQUES, L. R. Políticas educacionais e Nova Gestão Pública: aderências e distanciamentos nas redes públicas de Pernambuco e Goiás. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 7, p. 1–14, 2022.

MOURA JR. E. A. de; ANDRADE JR. S. J. de. Valorização dos profissionais da gestão escolar através da otimização dos recursos humanos: o caso de Pernambuco. **X Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2017.

OZGA, J. **Investigação sobre Políticas Educacionais: terreno de contestação**. Lisboa: Porto Editora, 2000.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 43.991, de 29 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre os critérios para atingimento do Índice de Eficiência Gerencial e pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2017.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 45.507, de 28 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre as metas e os critérios de apuração do Índice e Eficiência Gerencial, e sobre os indicadores e o pagamento do Adicional de Eficiência Gerencial no ano de 2018.

PERNAMBUCO. **Trajetória do resultado AEG – Escolas inaptas em 2022**. Relatório da Secretaria Executiva de Planejamento da Secretaria de Educação e Esportes. Março de 2023.