

**Universidade Federal de Pernambuco - UFPE
Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA
Departamento de Ciências Administrativas - DCA
Programa de Pós-Graduação em Administração - PROPAD**

Jessica Rani Ferreira de Sousa

**Pacto pela Educação de Pernambuco: Inovação,
Estratégia e Desenvolvimento**

Recife, 2017

Jessica Rani Ferreira de Sousa

**Pacto pela Educação de Pernambuco: Inovação,
Estratégia e Desenvolvimento**

Orientadora: Prof. Dra. Jackeline Amantino de Andrade

Dissertação apresentada como requisito complementar para obtenção do grau de Mestre em Administração, área de concentração em Desenvolvimento, Política e Trabalho, do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco

Recife, 2017

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S729p	Sousa, Jessica Rani Ferreira de Pacto pela Educação de Pernambuco: inovação, estratégia e desenvolvimento / Jessica Rani Ferreira de Sousa. - 2017. 121 folhas: il. 30 cm. Orientadora: Prof.^a Dra. Jackeline Amantino de Andrade. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2017. Inclui referência e apêndices. 1. Estratégias de aprendizagem. 2. Administração pública. 3. Educação – Efeito das inovações tecnológicas. I. Andrade, Jackeline Amantino de (Orientadora). II. Título. 658 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2017 – 200)
-------	---

JESSICA RANI FERREIRA DE SOUSA

**PACTO PELA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO: INOVAÇÃO, ESTRATÉGIA E
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em: 10/04/2017.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dra. Jackeline Amantino de Andrade (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco/Propad

Prof^º. Dr. Eduardo de Aquino Lucena, (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco/DCA

Prof^ª. Dra. Doriana Daroit (Examinadora Externa)
Universidade de Brasília/PPGDSCI

AGRADECIMENTOS

Agradeço sobretudo a Deus, pelo dom da vida e por me fortalecer em todas as horas. Por me permitir enxergar um novo raiar de Sol a cada amanhecer. Pelas diversas vezes em que me permitiu a graça de vislumbrar além das adversidades.

À minha família, por me acolher nos momentos em que precisei voltar para casa. À minha mãe, Maria Edna, por me ajudar desde o ingresso no Mestrado e por continuar apoiando sobremaneira minha dedicação exclusiva às atividades acadêmicas. À minha irmã, Edla, pela sua amizade e por me acolher nos momentos em que precisei do zelo de uma conversa fraterna. Ao meu pai, Antônio, por me ajudar, à sua maneira, a ter mais confiança em certas direções.

À minha Professora orientadora, Dra. Jackeline Andrade, sou grata por todos os seus conhecimentos empregados ao longo desse processo de orientação no Mestrado. Pela sua dedicação e esforços direcionados ao aprimoramento dos estudos dirigidos a esta pesquisa. Também sou grata a todos os Professores com os quais cursei disciplinas no Propad; cada qual, à sua maneira, contribuiu para aprimorar minha formação didática e acadêmica.

A todos os amigos da turma 21 e que conheci através do PROPAD. Em especial ao Alberto, pela amizade e paciência com a qual me ajudou a acessar atores importantes para esta pesquisa, colaborando sobremaneira para que eu pudesse concluir etapa importante da coleta de dados; Ao Cordeiro Neto, pelo apoio oportuno em uma fase crucial da redação do Projeto de Pesquisa; Às amigas Lorena e Manuella, pelo acolhimento quando precisei me hospedar em seu ‘apê’, e à Rosa pela receptividade com a qual me recebeu em uma fase crucial da coleta. À Thaís, pelas conversas divertidas que suavizaram as madrugadas de estudo no *Pedrina's*. Ao Fellipe, pela compreensão e carinho com o qual se dispôs a estar ao meu lado mesmo em um período tão turbulento. Ao acaso que me colocou diante de situações em que pude contar com sua companhia.

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco, que juntamente à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco, forneceu o subsídio financeiro necessário para que esta pesquisa pudesse ser realizada.

À Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, pela abertura e disponibilização de material importante à coleta de dados e pela colaboração de todos os Secretários de Educação do Estado envolvidos nas etapas de agendamento e de realização das entrevistas.

À todos os Gestores Regionais e Coordenadores Setoriais de GRE entrevistados, pela paciência e colaboração. Agradeço também aos Gestores Governamentais da SEPLAG pela boa vontade na concessão de informações e entrevistas.

Aos colegas caroneiros do *Facebook*, que facilitaram minhas idas e vindas ao Recife e tornaram os percursos mais curtos, mais produtivos e mais leves.

A todos aqueles que não se fizeram presentes, ou se dispersaram pelo caminho, mas que por algum motivo contribuíram para minha evolução e amadurecimento como pessoa.

Sou extremamente grata ao Universo por todas as situações que conspiraram ao meu favor para que outros ciclos vindouros possam ser iniciados.

*“Meu voto é para que libereis vossas imaginações culturais de todos esses outros modelos...
e que mediteis livremente sobre o que realmente desejais”*

(Mills, C. Wright. Power, politics and people)

RESUMO

O Pacto pela Educação de Pernambuco (PPE) é uma política pública voltada para a melhoria da qualidade da educação no estado. Adotando estratégias diferenciadas de planejamento e monitoramento inerentes ao Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco”, o PPE tem possibilitado avanços consideráveis na redução da taxa de abandono escolar e no crescimento de índices importantes de desenvolvimento da educação no estado. A presente pesquisa objetivou analisar como o PPE contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão, buscando investigar, nos níveis tático e estratégico de ação do governo no seu sistema de monitoramento por resultados, se essas práticas podem ser consideradas inovadoras e configurar-se como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento, pela ótica da Teoria das Possibilidades da abordagem guerreirista da Administração para o Desenvolvimento. A pesquisa, de natureza qualitativa, foi um estudo holístico de caso único, utilizando dados primários obtidos por meio de entrevistas focais semiestruturadas e secundários, por meio de análise documental. Pela análise temática de conteúdo das mensagens foi possível identificar as principais práticas constitutivas em torno das categorias de inovação na gestão pública que consideraram contribuições importantes da literatura sobre *management innovation*: “Performance”; “Estratégia”; “Estrutura”; “Configurações em rede” “Rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos” e “Processo decisório”. Por fim, concluiu-se que o uso de indicadores de desempenho e a publicização dos descritores escolares, pela perspectiva do SIEPE, dos painéis de gestão ou pela própria mídia podem constituir, pelo critério da efetividade destas práticas, possibilidades objetivas para o desenvolvimento de estratégias que venham a melhorar a gestão de políticas voltadas para a educação no estado.

Palavras-chave: Pacto pela Educação de Pernambuco. Administração para o Desenvolvimento. Inovação na gestão pública. *Management innovation*.

ABSTRACT

The Pact for Education in Pernambuco (PEP) is a public policy aimed at improving the quality of education in the state. Adopting differentiated planning and monitoring strategies inherent to the Integrated Management Model "Todos por Pernambuco", PEP has made considerable progress in reducing the dropout rate and in the growth of important educational development indexes in the state. The present study aims to analyze how PEP contributes to the development of innovative practices in management, seeking to investigate the levels of tactical and strategic government action in its monitoring system by results, and if these practices can be considered innovative and configured as "objective possibilities" of development, from the perspective of the Possibilities Theory of Guerreiro Ramos' approach of the Administration for Development. The research, of qualitative nature, was a holistic study of a single case, using primary data obtained through semi-structured focal interviews, and secondary, through documentary analysis. By thematic analysis of the messages' content were identified the main constitutive practices around the categories of innovation in public management, considering important contributions of the literature on management innovation: "Performance"; "Strategy"; "Structure"; "Network settings"; "Routines focused on processes' efficiency and effectiveness" and "Decision process". Finally, it was concluded that the use of performance indicators and the dissemination of school descriptors, from the perspective of SIEPE, of the management panels or by the media itself may constitute, by the criterion of the effectiveness of these practices, objective possibilities for the development of strategies that would improve the management of education policies in the state.

Key words: Pact for Education in Pernambuco. Administration for Development. Innovation in public management. Management innovation.

LISTA DE FIGURAS

figura 1 (3):	Organograma da Secretaria de Educação de Pernambuco	50
figura 2 (3):	Mapa das GRE's de Pernambuco	51
figura 3 (4):	Mapa da estratégia do modelo “Todos por Pernambuco” 2015-2018	61
figura 4 (4):	“Práticas associadas à performance”	71
figura 5 (4):	“Práticas associadas à estratégia”	75
figura 6 (4):	“Práticas associadas à estrutura”	80
figura 7 (4):	“Práticas associadas às configurações em rede”	82
figura 8 (4):	“Práticas associadas às rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos organizacionais”	89
figura 9 (4)	“Práticas associadas ao processo decisório”	93
figura 10 (4):	Inovações como possibilidades objetivas e seus sinalizadores de efetividade	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 (2): “Inovações na gestão” do setor público.....	37
Quadro 2 (2): Categorias para análise da inovação na Gestão Pública e suas práticas constitutivas.....	42
Quadro 3 (3): Estratos e quantidade de entrevistados.....	54
Quadro 4 (3): Etapas da análise temática ou categorial de conteúdo.....	56
Quadro 5 (4): Indicadores do Pacto pela Educação em Pernambuco.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 (3): Crescimento percentual acumulado do IDEPE nas GRE's.....	52
Tabela 2 (3): Número de escolas por GRE.....	53
Tabela 3 (4): Evolução nos índices de educação em Pernambuco.....	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDE: Bônus de Desempenho Escolar

BPM: *Business Process Management*

CEDES: Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social

CONDEPE/FIDEM: Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco

EC: Emenda Constitucional

EFAF: Escolas Estaduais de Ensino Fundamental Anos Finais

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GRE: Gerência Regional de Educação

Ideb: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEPE: Índice de Desenvolvimento de Educação de Pernambuco

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

MEPIN: *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries*

OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação

PNE: Plano Nacional de Educação

PPA: Plano Plurianual

PPE: Pacto pela Educação

PROGEPE: Programa de Formação Continuada de Gestores Escolares de Pernambuco

PROINFO: Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PROTEPE: Programa de Formação Continuada de Técnicos Educacionais

SAD: Secretaria de Administração

SAEPE: Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco

SEE: Secretaria Estadual de Educação

SEPLAG: Secretaria de Planejamento e Gestão

SIEPE: Sistema de Informações da Educação de Pernambuco

TAC: Tecnologia Empresarial Aplicada a Resultados

SUMÁRIO

1 Introdução.....	13
1.1 Objetivos.....	17
1.1.1 Objetivo geral.....	17
1.1.2 Objetivos específicos.....	17
1.2 Justificativa.....	17
1.3 Estrutura do trabalho.....	20
2 Referencial Teórico.....	22
2.1 A crítica de Guerreiro Ramos e sua sociologia da modernização.....	22
2.2 O desenvolvimento das possibilidades.....	27
2.2.1 A inovação como "possibilidade".....	30
2.3 Inovação na gestão do setor público.....	33
2.4 Buscando categorias para análise da inovação na Gestão Pública: contribuições do <i>management innovation</i>	39
3 Procedimentos Metodológicos de Pesquisa.....	45
3.1 Natureza da pesquisa.....	45
3.2 Método de Estudo de Caso qualitativo.....	46
3.3 <i>Design</i> da pesquisa.....	48
3.3.1 Procedimentos de coleta de dados das entrevistas	50
3.4 Análise de dados.....	55
4 Análise dos Resultados.....	58
4.1 Caracterização do objeto empírico da pesquisa: O Modelo de Gestão Integrada Todos por Pernambuco e o Pacto pela Educação de Pernambuco.....	58
4.1.1 O Modelo de Gestão Integrada Todos por Pernambuco.....	58
4.1.2 O Pacto pela Educação em Pernambuco.....	61
4.1.2.1 O sistema de monitoramento por resultados e o uso de indicadores.....	64
4.2 A inovação na Gestão Pública e suas práticas constitutivas: o caso do PPE.....	66
4.2.1 Performance.....	66
4.2.2 Estratégia.....	71
4.2.3 Estrutura.....	76
4.2.4 Configurações em rede.....	80
4.2.5 Rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos organizacionais.....	82
4.2.6 Processo decisório.....	90
4.3 A inovação como possibilidade objetiva sob a ótica da Administração para o Desenvolvimento.....	93
4.3.1 O uso de indicadores.....	94
4.3.2 A publicização do desempenho escolar e dos resultados do PPE.....	96
5 Conclusão.....	104
Referências.....	108
APÊNDICE A - Protocolo de investigação para estudo de caso.....	117
APÊNDICE B - Roteiro para entrevistas.....	121
APÊNDICE C – Carta de apresentação.....	122

1 Introdução

O ciclo de políticas públicas voltadas à educação no Brasil remonta a um longo processo histórico. Do planejamento à execução de tais políticas, esse processo foi perpassado por várias reformas distributivas para melhorias no regime de colaboração do sistema federativo e pela implementação de instrumentos legais que buscaram parametrizar diretrizes para a educação, alinhando-se a princípios como cidadania, universalização do ensino e desenvolvimento.

Uma das ações de grande importância para a efetivação do regime de colaboração em relação à educação foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que aproximou o cenário educacional da universalização do acesso ao ensino fundamental. Tanto que o governo Lula sustentou boa parte de suas diretrizes na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006, com a finalidade de estender essa universalização às etapas de educação infantil e também do ensino médio (ABRUCIO, 2010).

Como marco nessa trajetória da educação, em torno do complexo histórico federalista brasileiro, em uma tentativa de demonstrar o fortalecimento da responsabilidade e do compromisso do Estado com a educação, situa-se a Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Seu propósito era universalizar o ensino básico gratuito e obrigatório até 2016 – considerando como “ensino básico” todos os níveis de ensino correspondentes à Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Uma das principais mudanças da EC 59 em relação ao que a Constituição garantia até então foi o aumento do número de matrículas obrigatórias no ensino básico, universalizando o acesso para todas as pessoas entre 4 a 17 anos que não tiveram condições de ingressar na escola na idade adequada. Antes da emenda, a Constituição garantia a gratuidade apenas do nível de Ensino Fundamental, obrigatório e com progressiva universalização do Ensino Médio (BRASIL, 2009).

A Emenda também estabeleceu, nos termos do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal (2014/2024), o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, definindo diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino dos níveis Infantil, Fundamental

e Médio por meio de ações integradas dos poderes públicos de distintas esferas federativas (municípios, estados, Distrito Federal e União) (BRASIL, 2009).

Isso significa que, dentro do atual regime de colaboração, cabe ao PNE acompanhar a elaboração de planos educacionais de estados e municípios (MEC, 2017), bem como definir os parâmetros da distribuição de recursos públicos para a educação, com prioridade para o Ensino Básico obrigatório e para a ampliação das oportunidades educacionais. O PNE é, pois, um instrumento formal de planejamento, previsto pela Carta Magna para ser elaborado sob reserva de lei (art. 214 da CF). Seu projeto foi enviado pelo Governo Federal ao Congresso em dezembro de 2010, sendo finalmente aprovado pelo Senado em dezembro de 2013.

Também figura como peça formal de planejamento importante a ser considerada na contextualização do cenário educacional brasileiro o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo Ministério da Educação (MEC). A concepção de educação em que é pautado o PDE é dita como uma “visão sistêmica”, buscando ultrapassar a visão fragmentária até então vigente no governo anterior e livrar-se de “falsas oposições”, pela ênfase na educação em todo território nacional, conferindo efetividade ao princípio constitucional do regime de colaboração. Assentado em seis pilares (visão sistêmica; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização e mobilização social), um dos pontos fundamentais do PDE é exatamente a tentativa de articular o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico e social do país, superando a dicotomia entre educação como bem de consumo e educação como fator de investimento (SAVIANI, 2009).

Todos estes instrumentos formais de planejamento trouxeram avanços importantes ao cenário da educação a nível nacional e, pelo regime federativo de colaboração, aos estados e aos municípios. Entretanto, deixaram a desejar na efetivação premente de vias ou sistemas de gestão que pudessem otimizar a conexão entre o planejamento, a nível estratégico, e a operacionalização, a nível escolar, das políticas públicas voltadas para a educação brasileira.

Trazendo a este cenário os desafios e as estratégias a serem empenhados pelos governos subnacionais pela primazia da educação, o Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco” apresentou, como diferencial, a prerrogativa de participação social para a formulação de políticas públicas em educação (SIMÕES, 2014). O “Todos por Pernambuco”, como é chamado, já foi agraciado com premiações da ONU (2012 e 2013), e da Organização dos Estados Americanos (2014) e, mais recentemente, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2013 e 2015), pelo qual foi considerado como “um forte modelo de

inovação em gestão” na área da Administração Pública (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014). O modelo encontra-se respaldado por mapas estratégicos, orientados por “Premissas”, “Focos Prioritários” e “Perspectivas” que ditam as estratégias governamentais rumo ao alcance da visão de futuro estabelecida para cada período de governo.

Como parte integrante do “Todos por Pernambuco”, mais especificamente da Perspectiva de “Qualidade de vida” do modelo, encontra-se o Pacto pela Educação, o qual se configura como uma política pública cujo foco se volta para a melhoria da qualidade do sistema de educação, envolvendo todas as escolas estaduais do ensino fundamental anos finais (EFAF) e de ensino médio (EM), por meio de um sistema autêntico de monitoramento de seus resultados (SEPLAG, 2016). Considerando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as Diretrizes do Ministério da Educação (MEC) e a Conferência Nacional de Educação, o Pacto Pela Educação apresenta como pressuposto o reforço do compromisso com uma educação inclusiva para uma formação cidadã e para o mundo do trabalho (SEE-PE, 2010). Por apresentar instrumentos de gestão integrada que permitem amplo acesso dos gestores da política pública diretamente ao contexto escolar, o PPE acabou ressaltando a reaproximação entre as atividades orçamentárias e de planejamento e uma montagem sistemática para acompanhamento e avaliação das ações do governo do estado em relação à educação (CRUZ, s.d).

A esse sistema de monitoramento e acompanhamento por resultados do PPE, juntamente à ampliação da fatia orçamentária destinada à educação, via institucionalização do regime de colaboração por meio da EC 59/2009, é que se atribuiu a expressiva taxa de crescimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o Ensino Médio no estado de Pernambuco em 2013, antecipando, em dois anos, as metas projetadas pelo MEC para o período. Pernambuco também conquistou posição de liderança no *ranking* nacional de menor taxa de abandono escolar do Brasil, em anos consecutivos de 2013 e 2014 (SEE-PE, 2014).

Em relação aos resultados do Ideb divulgados para o ano de 2015, Pernambuco ficou entre os cinco estados que cumpriram a meta prevista para os anos finais do Ensino Fundamental e entre os dois únicos estados brasileiros que cumpriram a meta para o Ensino Médio. O destaque da evolução dos índices do Ideb veio para as escolas públicas pernambucanas, que neste ano, colocaram Pernambuco, juntamente com o estado de São Paulo, na posição de liderança no ranking nacional para o índice do Ideb (G1, 2016).

Implementado oficialmente em 2011, o PPE desdobra objetivos estratégicos relativos à melhoria da qualidade da educação pública e à formação profissional em metas pactuadas pela Secretaria de Educação e pelo governo do estado. O sistema de monitoramento por meio de indicadores de resultados, no qual se pauta, é operacionalizado por meio de avaliações diretas de desempenho realizadas junto às escolas estaduais e aos próprios estudantes. Adotando métodos como o monitoramento por meio de indicadores, a pactuação de metas para gestão por resultados e instrumentos de participação popular para o delineamento inicial de demandas educacionais, como os Seminários Regionais, por exemplo, o PPE alega reunir “práticas inovadoras” na gestão de políticas públicas voltadas para a educação. As referências feitas às inovações proporcionadas pelo PPE têm em vista tais práticas de gestão, até então, nunca adotadas por outras políticas públicas educacionais no estado.

É a discussão sobre tais práticas que traz a cabo a temática do *management innovation* e dos diversos tipos de ações que podem configurar “inovações na gestão” do setor público, referentes a rupturas ou afastamentos da forma tradicional de gestão, podendo incluir novas rotinas, processos, estruturas organizacionais ou técnicas que renovem o modo como a própria gestão é performada.

O presente trabalho objetiva, pois, investigar se tais políticas do governo do estado, tomando-se por base seu modelo de gestão integrada e reverberadas especificamente, pelo Pacto pela Educação (PPE) – por ora adotado como objeto de estudo – contribuem para a inovação na gestão. A problemática ora exposta busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o Pacto pela Educação de Pernambuco contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão?

Uma vez identificadas essas práticas, pretende-se analisar de que forma elas podem evidenciar inovações na gestão como “possibilidades objetivas de desenvolvimento”, em se tratando do objetivo maior de desenvolvimento do estado por meio da educação. Para tanto, foram adotadas a abordagem da Administração para o Desenvolvimento e a Teoria das Possibilidades como uma espécie de conceito sensibilizante em algumas pressuposições da pesquisa empírica e nas últimas seções de análise de seus resultados.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar como o Pacto pela Educação de Pernambuco contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão.

1.1.2 Objetivos Específicos

Visando alcançar o objetivo geral anteriormente apontado, foram delineados os seguintes objetivos específicos a serem atingidos ao longo da pesquisa:

- I. Identificar os princípios estruturadores do Modelo de Gestão Integrada de Pernambuco;
- II. Identificar as estratégias norteadoras do Pacto pela Educação de Pernambuco;
- III. Descrever as principais práticas de gestão desenvolvidas por meio dos níveis tático e estratégico de ação do governo no sistema de monitoramento de resultados do PPE;
- IV. Analisar se essas práticas podem ser consideradas inovadoras e configurar-se como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento.

1.2 Justificativa

A escolha do Pacto pela Educação como escopo de análise sobre dimensões práticas da inovação na gestão, no âmbito da Administração Pública estadual justifica-se, antes de qualquer coisa, sob a prerrogativa da primazia da educação para o desenvolvimento da cidadania e para o fortalecimento da democracia como um todo. A educação é um aspecto fundamental para o desenvolvimento econômico e para a modernização das sociedades, consensualmente consagrada como um indicador básico para a avaliação do desenvolvimento dos Estados nos termos das Nações Unidas (KLIKSBERG, 2002; TEDESCO, 2002; PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009). Além de consagrada a relação entre

desenvolvimento e educação, como propõe Cavalcanti (2011), ressalta-se também o poder democratizante desta, tendo em vista as diversas políticas públicas educacionais e o peso de reformas administrativas que as afetaram, sobretudo por meio de programas de modernização da gestão nos últimos anos.

Nos termos do que trata a Administração para o Desenvolvimento, uma disciplina da área da gestão pública há anos em busca de relevância, destaca-se a efetividade como um indicador de valor que deve permear as ações da Administração Pública (MOTTA, 1972). Sob essa perspectiva, quando considerada a “efetividade” das políticas públicas de educação no Brasil, os dados, ao invés de indicarem a mudança pretendida há várias décadas pela Administração do Desenvolvimento, exibem um cenário desolador (ARRETCHE; FUSARO; GOMES, 2012).

Pela ótica guerreirista, vincular o “desenvolvimento” e a “modernização” das sociedades à mudança social constitui um dos mais relevantes caminhos para se compreender as diversas possibilidades de desenvolvimento dos Estados, especialmente daqueles ainda rotulados como “países emergentes” ou países ditos “subdesenvolvidos” (RAMOS, 1966; 1983a). Tal quadro torna-se ainda mais esperançoso quando se considera o princípio da não neutralidade política e gerencial face às demandas conjunturais a estas associadas, tendo em vista o seu desenvolvimento econômico e social (MOTTA, 1972).

Isso posto, pontua-se que a “reinvenção” do planejamento governamental e dos planos de desenvolvimento seja um dos caminhos pertinentes para uma nova Administração para o Desenvolvimento. Novos caminhos também passam por políticas de desenvolvimento que estimulem capacidades de mobilização, participação e politização do processo de planejamento. Nesse sentido, o grande desafio estaria em ligar os programas elaborados pelo governo aos resultados demandados pela sociedade, pautando a gestão no foco, no alinhamento institucional das organizações e na mediação entre planos de desenvolvimento e planos de gestão (MARTINS, 2004). Tais esforços podem, perfeitamente, vincular-se à adoção de inovações no setor público, bem como, mais especificamente, de inovações na gestão, voltadas, no caso do Pacto pela Educação, ao fim último de melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos de educação e, por consequência, ao desenvolvimento social do estado.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 6º, a educação como um direito social, reiterando, em seu artigo 205º, a educação como um dever do Estado e da família. A ideia de investigar “práticas inovadoras na gestão” tomando a Administração para o

Desenvolvimento como conceito sensibilizante advém também de uma das quatro perspectivas presentes no mais recente Mapa da Estratégia de governo do estado programado para o período 2015-2018, ora definida como “Gestão Participativa e Transformadora”. Nos termos do Relatório Anual das Ações do Governo publicado em 2015, tal gestão deve ser “capaz de gerar resultados para a sociedade através do desenvolvimento contínuo do Modelo de Gestão do Estado e do apoio aos municípios, explicitando aspectos da Gestão Participativa e Inovadora implantada” (PERNAMBUCO, 2015, p. 11). É nesse sentido que o presente trabalho se propõe a investigar as principais contribuições teóricas referentes ao processo de inovação do setor público e, mais especificamente, a literatura pertinente a mudanças consubstanciais na forma de gerir a política pública, que possam vir a ser consideradas como “inovações na gestão”.

Em muitos trabalhos seminais sobre inovação, os holofotes vão para a categoria das inovações técnicas ou tecnológicas. Damanpour (1991) já alertava que a série de estudos já existentes sobre inovação aparentava ser prolífera, porém pouco cumulativa, focando apenas em aspectos específicos da teoria sobre inovação organizacional. Quando não negligenciada, em grande parte dos estudos, as inovações administrativas ficavam em segundo plano, assim como a análise sobre sua adoção e seu maior impacto no longo prazo na performance organizacional, em comparação às inovações técnicas (DAMANPOUR; EVAN, 1984). Mesmo que o campo de pesquisa sobre inovação tenha evoluído e atualmente se encontre marcado pela multidisciplinaridade, o tradicional conceito de “inovação tecnológica” ainda se sobrepõe na grande maioria das discussões na literatura, negligenciando os outros tipos de inovações existentes (LOPES et. al, 2015).

Reforçando essa lacuna, em uma revisão sistemática e abrangente da literatura realizada por Crossan e Apaydin (2010) apenas três por cento de uma amostra inicial de mais de dez mil artigos sobre inovação se referem a inovações gerenciais ou administrativas. Nesse sentido, as práticas relativas ao *management innovation* constituem um tópico de pesquisa ainda pouco explorado (VOLBERDA; VAN DEN BOSCH; HEIJ, 2013), tanto conceitual quanto empiricamente (DAMANPOUR; ARAVIND, 2011). Destaca-se, dessa maneira, a importância de estudos de caso como fontes de *insights* e de outros tipos de considerações sobre a temática (KIMBERLAY; EVANISCO, 1981).

Em se tratando de caracterizar inovações no campo da gestão pública, então, percebe-se uma dificuldade ainda maior. Dentre as poucas tipologias dignadas a elencar formas de inovação aplicáveis ao setor público, demonstra-se uma escassez de autores que tratam

especificamente de “inovação na gestão”. Segundo bem apontado por Hartley (2005), ainda há uma necessidade premente de uma teoria mais robusta, capaz de evidenciar experiências derivadas diretamente do setor público em si. Igualmente, se faz necessário que decisores políticos, administradores e gestores públicos reconheçam o contexto em que atuam mais explicitamente.

Por fim, embora o fenômeno da inovação no setor público venha sendo alvo de discussões recorrentes na literatura específica sobre inovação (FUGLSANG, 2010), ainda percebe-se como negligenciado em detrimento da corrente privatista (HALVORSEN, 2005; HARTLEY, 2005), ou encontra-se em um estado ainda incipiente de pesquisa teórica (SOUSA et. al. 2015). Excetuando-se a produção mais recente de artigos acadêmicos que basicamente dividem sua compreensão em torno de políticas públicas gerais para fomento da inovação ou das formas de inovação propriamente dita (QUEIROZ; CKAZNAGNAROFF, 2010; LIMA; VARGAS, 2012; BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013; FREITAS, DACORSO, 2014), é possível afirmar que, no caso brasileiro, as discussões em torno da temática da inovação na gestão do setor público restringem-se aos estudos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e suas considerações sobre práticas que conduzem a melhores formas de gestão. Em revisão bibliográfica realizada por Lima e Vargas (2012), seguida por Brandão e Bruno-Faria (2013), corrobora-se tal perspectiva, indicando que a produção científica referente ao processo de inovação na gestão pública ainda é restrita, sendo assim necessário desenvolver mais pesquisas sobre sua natureza.

1.3 Estrutura do Trabalho

Na intenção de atender à proposta da pesquisa e aos seus respectivos objetivos, este estudo encontra-se estruturado em cinco capítulos. Posteriormente a esta Introdução, apresenta-se o Referencial Teórico que deu suporte às investigações bibliográficas sobre as categorias preliminares pertinentes à pesquisa: Administração para o Desenvolvimento; inovação no setor público e inovação na gestão.

No capítulo de Procedimentos Metodológicos de Pesquisa, definem-se material e métodos utilizados na composição do *corpus* e finalização da pesquisa, bem como o delineamento dos parâmetros utilizados para o tratamento dos dados coletados e o método de análise dos resultados obtidos.

No capítulo 4, Análise dos Resultados, apresenta-se melhor o objeto empírico investigado, o Pacto pela Educação de Pernambuco, apontando-se também como suas estratégias encontram-se integradas ao Modelo de Gestão “Todos por Pernambuco”. Na análise das entrevistas realizadas, descrevem-se as práticas identificadas como inovadoras por meio do PPE, de acordo com as categorias de inovação na gestão resgatadas do Referencial Teórico. Por fim, explicita-se a caracterização, de algumas dessas práticas, como possibilidades objetivas para o desenvolvimento, dentro dos pressupostos da abordagem da Administração para o Desenvolvimento, tomada como conceito sensibilizante a partir da seção 4.3.

O último capítulo traz as Conclusões do estudo, em consonância com o objetivo geral e os objetivos específicos previamente propostos.

2 Referencial Teórico

2.1 Administração para o Desenvolvimento: a crítica de Guerreiro Ramos e sua Sociologia da modernização

Por seu posicionamento ideológico e suas contribuições às ciências sociais, Alberto Guerreiro Ramos é considerado um dos pioneiros nos estudos críticos em Administração no Brasil (RAMOS, 1981; NERY; PEIXOTO, 2013; SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015), bem como um dos mais importantes expoentes autores na literatura de incorporação de esforços para constituição de uma disciplina de Administração para o Desenvolvimento no campo da Gestão Pública. Um olhar especial à crítica guerreirista justifica-se, como bem apontado por Santos, Santos e Braga (2015), na preocupação do cientista social em relacionar, já na década de 1960, o fenômeno da gestão com o desenvolvimento das nações.

Em Ramos (1966), a ação dirigente ganha significado estratégico para a integração social. Tem-se, na sociedade moderna, o fruto do que se convencionou chamar de “administração atualizante”, um tipo de administração compatível com o *status* de sociedade moderna, para a qual os sistemas administrativos demandam um papel ativo de administradores e políticos, que atuam como agentes fundamentais da ação transformadora.

Ao visualizar a administração como um genuíno fenômeno sociológico, Ramos (1966) se propõe a posicionar criticamente o “fato” e o “sistema administrativo” em meio a análises acuradas de suas respectivas relações perante outras esferas da vida social, constituindo, a mudança social, a máxima envergadura da ação administrativa, tida como modernizante quando no caso de países periféricos. O fato administrativo, nesses termos, é conceituado como:

[...] um complexo de elementos e suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos (RAMOS, 1966, p. 10).

Tal definição salienta o dinamismo do fato administrativo na concepção guerreirista, face ao seu condicionamento à ação dos agentes que dele tomam parte e, por meio dele, decisões. Nesse sentido, em um contexto de mudanças sociais deliberadas, torna-se crucial a reflexão sobre as estratégias a serem adotadas para o desenvolvimento social e político dos

Estados. Assim, é possível que algumas dimensões peculiares de uma era de transformação constante e consciente da sociedade possam ser entendidas como problemáticas contundentes quando se focaliza o processo de mudança social e, sobretudo, quando se considera o desenvolvimento das nações como um “fato administrativo”. É nesse espaço que reside a essência da Administração para o Desenvolvimento, como uma disciplina cujos esforços de conceituação teórica se originaram, a priori, especialmente do distanciamento existente entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações e suas estratégias práticas de ação (MOTTA, 1972).

Dentro desse universo, a perspectiva crítica guerreirista se diferencia por considerar a existência de uma “sociologia especial para a administração” e por propor, aos países ditos “subdesenvolvidos”, a existência de “possibilidades de desenvolvimento” (RAMOS, 1983a) capazes de superar o paradigma da mera transposição de modelos dos países centrais para os países periféricos, conforme será discutido em tópico mais adiante.

Ou seja, Guerreiro Ramos emprestou, por meio de sua obra, uma crítica fundamental para que a disciplina de Administração para o Desenvolvimento galgasse novos rumos, assentando-a no uso da capacidade gerencial das nações em desenvolvimento para reduzir a influência exercida por parte de países desenvolvidos na exportação de pacotes de sucesso descontextualizados de peculiaridades territoriais e de outras questões até então negligenciadas (MOTTA; SCHMITT, 2013).

A perspectiva guerreirista fundamenta-se, em grande parte, nos conceitos de efetividade, ética e não neutralidade do administrador para a construção de uma nova racionalidade administrativa. Como cita Motta (1972), uma das principais diretrizes da Administração para o Desenvolvimento está centrada na figura do administrador não neutro, ou seja, consciente de um comprometimento com o desenvolvimento econômico e social da conjuntura à qual este se encontra vinculado.

O princípio da não neutralidade do administrador, nesses termos, associa-se intimamente com o conceito de efetividade, tão importante para a gestão voltada ao desenvolvimento, e definido como uma medida do impacto das ações administrativas em relação aos âmbitos da sociedade e da economia às quais essas ações se aplicam (MOTTA; SCHMITT, 2013). Assim, o foco da Administração para o Desenvolvimento, considerando-se o critério da efetividade, encontra-se no alcance de objetivos mais vastos de equidade social e também econômica.

Para organizações públicas, a efetividade toma-se especialmente importante pois permite reverter a tendência destas de modificar seus objetivos, com a perpetuação da organização, constituindo um objetivo mais importante do que o de desempenho das funções desenvolvimentistas para as quais foram criadas. Assim, eficácia não significa, necessariamente, a realização de objetivos desenvolvimentistas, mas, simplesmente, dos objetivos organizacionais (possivelmente) modificados (MOTTA, 1972, p 42).

Conforme propõe Motta (1972), a ideia de efetividade é um conceito fundamental para a Administração para o Desenvolvimento. Nas organizações públicas, seu significado amplia os horizontes da Administração Pública para a consecução de objetivos desenvolvimentistas, em detrimento do alcance apenas de objetivos organizacionais temporais, conseguidos via uso de eficiência e eficácia, puramente.

A postura administrativa não neutra, associada ao conceito de efetividade, delineia um compromisso que deveria, assim, tornar a ação administrativa um tipo de ação pautada não só nos fins ou nos resultados decorrentes do pensamento utilitário e calculado, mas também em uma racionalidade voltada a valores. Nesse caso, a crítica guerreirista abre então espaço para discussão sobre mais uma categoria fundamental da teoria administrativa: a racionalidade.

Ramos (1966) equipara a ação administrativa à ação social, supondo ser a ética da responsabilidade inerente à ação administrativa. Quando inserida nos moldes da tipologia weberiana sobre a ação social (tradicional, afetiva ou racional), a racionalidade que define uma ação como “ação racional” (WEBER, 1999), tem possibilidades de estar voltada a fins ou a valores. A ação racional com relação a valores é o que caracteriza a essência da chamada racionalidade substantiva.

Como sintetizam Santos, Santos e Braga (2015, p. 475):

[...] entende-se que a Administração do Desenvolvimento, presente nos estudos de Guerreiro Ramos, coloca-se como um contraponto ao modelo dominante da racionalidade instrumental de alocação de recursos, pois visualiza a administração como fenômeno oriundo das relações sociais, importante para promover as mudanças necessárias à sociedade e, não, simplesmente, como um conjunto de técnicas, normas e procedimentos, tal como imaginam os ortodoxos. Ela concebe o agente administrativo como um ser capaz de tomar decisões pelo prisma de uma ética de responsabilidade absoluta.

Dessa forma, para Ramos (1981), a ação administrativa deve ser uma modalidade de ação social situada entre a racionalidade funcional e a racionalidade substantiva, bem como entre a ética de responsabilidade e a ética do valor absoluto. Situada entre uma racionalidade funcional e uma racionalidade substantiva, a racionalidade na Administração Pública ganha,

na perspectiva guerreirista, um novo sentido, o qual expande os limites típicos da racionalidade decisória clássica (MOTTA, 1972; MOTTA; SCHMITT, 2013), considerando a relevância das decisões a serem tomadas, suas respectivas escalas de valores, além das pressões políticas, psicossociais e econômicas do meio no qual deverá ser aplicada (MOTTA, 1972). Conforme observa Motta (1972, p. 42):

Almejar apenas as metas de eficiência e eficácia significa, geralmente, criar instituições fortes e estáveis, mas que não promovem, com maior ênfase, os objetivos do desenvolvimento econômico-social. Nesta perspectiva, as reformas administrativas, baseadas exclusivamente no fortalecimento institucional e na racionalidade administrativa, e que não consideram comprometimentos organizacionais com o desenvolvimento econômico-social, serão provavelmente tentativas de se implementar, eficiente e eficazmente, os objetivos organizacionais não desejáveis.

Foi a preocupação da Administração para o Desenvolvimento com essa racionalidade administrativa à qual se refere Motta (1972) que abriu espaço para a identificação e o estudo sobre estágios de desenvolvimento burocrático, que pudessem servir como modelos de referência para análises teóricas e empíricas sobre estágios mais fortemente aceitos do desenvolvimento administrativo das nações. Um desses modelos apresenta uma tipologia de sistemas políticos que constituiu a base para os estudos iniciais referentes a estes estágios, em que estariam: o “sistema tradicional” – profundamente marcado pelo clientelismo, pela baixa profissionalização do serviço público e pela orientação para a manutenção do *status quo*; o “moderno” – meritocrático, com alto índice de profissionalização do serviço público e orientação positiva para o planejamento e implementação de políticas para o desenvolvimento; e o “transicional”, funcionando como um sistema transitório que combinaria elementos dos outros dois sistemas anteriores (MOTTA, 1972).

Apesar de representar um arcabouço conceitual importante por muito tempo para a Administração para o Desenvolvimento, o problema do modelo de “estágios de desenvolvimento burocrático” foi ter construído seu foco baseando-se na transferibilidade de tecnologias e da racionalidade administrativa dos países ditos desenvolvidos para os países periféricos (MOTTA, 1972). Para a Administração para o Desenvolvimento, a importância desses estudos se alicerçava na crença em doutrinas exportadas de países com estágios de desenvolvimento administrativo mais avançado como as mais eficientes e eficazes. Amparando-se tal transferibilidade da racionalidade administrativa moderna para o alcance de

benefícios imediatos na a noção de “progresso administrativo” (MOTTA, 1972; MOTTA; SCHMITT, 2013).

Nesta ideia de progresso é que se encontra incutida a ideia de modernização como categoria evolucionária (RAMOS, 1966). Duramente criticada pelo olhar teórico das mais novas contribuições emanadas pelo que propõe a Administração para o Desenvolvimento (MOTTA; SCHMITT, 2013; SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015), essa visão conceitual de estágios deixa de ser uma concepção válida aos países que almejam “queimar etapas” para alcançar um padrão mais elevado de profissionalismo e eficiência na gestão pública.

A discussão sobre estágios a serem galgadas pelos países para alcançar a modernização já se torna inválida quando Ramos (1966), toma como pressuposto o fato de que uma etapa é um “instrumento de comparação histórica e não propriamente uma realidade empírica” (p. 136). O autor destaca que no fundo, a preocupação com a modernização deve ser uma preocupação constante no processo de tomada de decisões e, cada sociedade, ao atingir ou não certo estágio de desenvolvimento, terá que definir seus próprios “critérios emergentes de modernidade em função dos quais possa discernir o que é e o que não é anacrônico” (RAMOS, 1966, p. 139).

Para se referir ao caso brasileiro, inclusive, o autor, pontua o formalismo como um fenômeno marcante que permeia a análise desses estágios de modernização, sobretudo em se tratando de uma sociedade apoiada em um modelo “prismático”, segundo a tipologia proposta por Riggs (1964 *apud* RAMOS, 1966). Trata-se de um modelo profundamente marcado pela heterogeneidade, e descrito como estágio intermediário de desenvolvimento burocrático, - tal qual se refere Motta (1972) – no qual se sobrepõem o velho e o novo, e, por isso mesmo, caracterizado por frequentes discrepâncias entre a norma prescrita e a conduta real praticada (RAMOS, 1966).

O resgate da discussão sobre estágios de sistemas tradicionais, em transição ou modernos eleva a sociologia da mudança social a um patamar importante, sobretudo para a compreensão da ação estratégica administrativa e da flexibilidade política dos governos para reconhecer diferentes estágios de desenvolvimento e de camadas sociais dentro de um mesmo sistema (RAMOS, 1966). Dessa maneira, a teoria de modernização guerreirista expande a discussão sobre os estágios da racionalidade administrativa, ao posicionar-se de modo crítico em relação à proposta de mera transferência de técnicas gerenciais de países desenvolvidos para os países periféricos.

Em uma de suas citações, Ramos (1983b) refere-se à otimização de modelos administrativos, mais especificamente quanto à sua relação com a formulação de diretrizes políticas nos países latino-americanos da seguinte forma:

Parece válida a presunção de que não há contexto tão atrasado que não ofereça alguma possibilidade concreta de progresso [...]. Uma atitude bem orientada permite ao administrador, mesmo em contextos pobres, descobrir estratégias otimizantes que não poderia perceber se fosse cético (p. 56).

A princípio, o autor considera que a dita “modernização” dos países seja, na verdade, uma modalidade da mudança social deliberada por agentes transformadores e orientada por alvos sistemáticos. A modernização, nesse sentido, exigiria dos dirigentes um comportamento estratégico, para aprender com seu contexto específico e, dentro dele, descobrir caminhos mais curtos para a modernização (RAMOS, 1983a). A formulação de diretrizes políticas, decorrentes de uma política deliberada e sistemática seria de alta relevância para tanto (RAMOS, 1983b).

Por conseguinte, considera-se que, para além da mera teoria a qual dispõe sobre a mudança social, essencial para a modernização de determinado sistema, também é de fundamental importância considerar a capacidade de análise estratégica sobre o que seriam ou não pré-requisitos à industrialização e à modernização de determinada sociedade. Novamente, voltam-se os holofotes necessários ao administrador ou político e seu papel determinante em um processo decisório que vislumbre a estratégia como nervo central da sociologia da modernização. Assim, a estratégia assume um papel especial na promoção do desenvolvimento, bem como as decisões resultantes da estratégia adotada por administradores e políticos (RAMOS, 1966).

2.2 O Desenvolvimento das possibilidades

Integrando as discussões a respeito de estágios de modernização dos países e sobre o fenômeno da modernização como mudança social, está a abordagem de Ramos (1983a) sobre o “Desenvolvimentos das Possibilidades”, na qual são contrapostas duas teorias, denominadas por “Teoria N” e “Teoria P”. A Teoria N corresponde à visão clássica de desenvolvimento que, por muito tempo, alimentou o pensamento de que as nações periféricas deveriam se espelhar nos países desenvolvidos, para alcançar o progresso social conforme seus parâmetros

e estratégias de modernização. Dessa forma, a Teoria N valida uma compreensão unilinear de evolução, pertinente à ideia de progresso, apontando o desenvolvimento como resultado de um curso de causas e efeitos decorrentes de um conjunto de ações que se dá em etapas de modo que as sociedades possam alcançar a modernização.

A Teoria P, por sua vez, considera que o curso dos acontecimentos deriva continuamente de uma gama de fatores objetivos e opções humanas. Defende que só é possível tomar decisões e compreender o processo social de forma incremental, considerando as circunstâncias concretas de cada contexto. É essa teoria que tem como decorrente a proposta guerreirista de “desenvolvimento das possibilidades”. Uma das proposições importantes da Teoria P é que:

Nenhum curso de acontecimentos pode ser considerado resultante da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. O curso dos acontecimentos resulta continuamente do jogo de fatores objetivos e opções humanas. Assim, é possível fazer previsões, sujeitas, porém, a um grau variável de certeza, dependendo das circunstâncias concretas (RAMOS, 1983a, p. 17).

Dito de outra forma, o que determina estados favoráveis ou desfavoráveis de desenvolvimento encontra-se muito além da percepção restrita de relações necessárias entre causa e efeito, típica da idealização de um caminho a ser percorrido, à imagem e semelhança dos países hegemônicos, ou da ideia de um provável conjunto de pré-requisitos à modernização. Pelo contrário, a descrição do processo histórico e social compreenderia sempre uma tensão dialética entre o determinismo e a liberdade, resultando em um estado atual de coisas definido por uma, dentre muitas outras possibilidades objetivas do que poderia ter acontecido (RAMOS, 1983a).

O “desenvolvimento das possibilidades” é, pois, defendido como teoria alternativa aos modelos de desenvolvimento sectário e de desenvolvimento utópico - todos descritos em “*A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade*” (RAMOS, 1983a). Deve ser avaliado como modalidade que vai além do indivíduo e se pauta sobretudo na coletividade em questão, considerando os fatores limitantes e inovadores da natureza humana e na capacidade de cada contexto para encontrar seus próprios caminhos para o desenvolvimento (RAMOS, 1983a; 1983b).

Mais uma vez, ressalta-se que o processo de modernização, a ser seguido pelas nações que almejam se desenvolver social e economicamente não deve, na ótica do desenvolvimento das possibilidades, ser orientado por arquétipos ou modelos prontos a serem transferidos ou

adaptados aos países em desenvolvimento. A teoria do desenvolvimento das possibilidades (RAMOS, 1983a) é, por assim dizer, coerente com a perspectiva de que a modernidade ou a imagem de progresso associada às nações desenvolvidas, concebidas sob o crivo sociológico evolutivo, é falaciosa:

[...] a dicotomia entre sociedades desenvolvidas e em desenvolvimento é equivocante. Na realidade, a categoria cardinal das ciências sociais é o mundo, que hoje possui as características de um sistema. Sob o prisma desse sistema, todas as sociedades estão em desenvolvimento. Todas elas são, em diferentes graus, ao mesmo tempo atrasadas e modernas. Indicadores de modernização só os poderá haver *ad hoc*, e sua natureza e aplicação somente têm sentido quando postas em relação com as possibilidades de desenvolvimento ou modernização de cada sociedade (RAMOS, 1983a, p. 18).

Nesse sentido, a própria denominação estabelecida para países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” evoca valores de uma ideologia a qual Ramos (1983a; 1983b) denomina de desenvolvimento sectário, caracterizado por uma perspectiva bastante simplista. Uma perspectiva em que demarcações feitas por poderes hegemônicos, ao conceber modelos ideais conforme sua conveniência, limita a capacidade humana de pensar outras possibilidades de desenvolvimento, podendo conduzir, inclusive, a um estágio de alienação (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015).

Analisar os limiares que se encontram na fronteira entre o determinismo e a liberdade implica refletir sobre todas as possibilidades de desenvolvimento de uma nação, considerando as possibilidades objetivas existentes nesse meio (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015). Qualquer nação, dessa forma, poderá apresentar possibilidades objetivas próprias de modernização e, por conseguinte, de desenvolvimento (RAMOS, 1983a). Em síntese, o modelo das possibilidades de desenvolvimento vem para salientar que a evolução histórica de um país, região ou estado não está presa a padrões passados nem muito menos a padrões externos de desenvolvimento, mas, pelo contrário, sempre há possibilidades de mudança genuínas (HEIDMANN; SALM, 2009).

Como colocam Santos, Santos e Braga (2015), vale pontuar que a visão do “desenvolvimento das possibilidades” caracteriza-se exatamente por tentar superar as perspectivas segmentadas e divergentes do desenvolvimentismo e do neoliberalismo, que consideraram, do primeiro lado, o Estado como senhor único e agente protagonista do desenvolvimento e, do outro lado, o mercado, como principal instrumento de regulação social e de alocação de recursos.

Nesses termos, Ramos (1983a) argumenta que a ideia de “desenvolvimento das possibilidades”, irá considerar o desenvolvimento como resultado da ação administrativa de três agentes: Estado, mercado e sociedade e suas relações entre si, atuando de modo a superar o significado “sectário” do desenvolvimento, o qual se limita à perspectiva de distinção entre “primeiro e terceiro mundo”. Por sua vez, a gestão do desenvolvimento deve ser objeto de interesse coletivo e não apenas de especialistas ou organismos internacionais (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015).

Em síntese, pela ótica das possibilidades, o desenvolvimento deve ser vislumbrado como um fenômeno social de transformação, fruto de uma possibilidade objetiva. O estudo das possibilidades constitui, nesse sentido, um requisito elementar para a análise científica da realidade social. Dito de outra forma, nos termos propostos pela abordagem da Teoria das Possibilidades, a capacidade de enxergar a multiplicidade de caminhos abrigados por trás de “fatos consumados” deveria exigir, do cientista social, esforços para captar a dita “modernização”, tal qual o próprio desenvolvimento, as inovações ou as mudanças sociais conscientemente controladas, como frutos de uma tensão dialética entre possibilidades objetivas e escolhas humanas (RAMOS, 1983a).

2.2.1 A Inovação como “possibilidade”

Ramos (1983a) evoca, por meio da Teoria P, um desenvolvimento descrito com base em “possibilidades objetivas”. Como cita Ramos (1983b), vislumbrar o desenvolvimento pelo prisma das possibilidades significa “converter possibilidades concretas em ação” (p. 38), referindo-se a possibilidades que estejam ao alcance imediato, e não a possibilidades abstratas. Na descrição de mais uma das proposições da Teoria P, tais possibilidades não são abstratas, exatamente por se associarem, necessariamente, a uma situação concreta, e serem passíveis de demonstração empírica (RAMOS, 1983a). Cunhada por Weber (1964), a expressão “possibilidade objetiva” designava conjecturas, mas cujo poder de convicção poderia ser explicado por um conhecimento positivo e controlável dos acontecimentos, podendo, adicionalmente, servir como base para a descrição de padrões de acontecimentos que pudessem emergir do presente, não de forma necessária, mas desde que estimuladas certas tendências (WEBER 1964 *apud* RAMOS, 1983a).

A perspectiva de desenvolvimento descrita por trás da Teoria das Possibilidades permite supor que estratégias governamentais de modernização e de desenvolvimento dos Estados deveriam levar em conta, exatamente, a possibilidade de “escolher dentro de certos limites” (RAMOS, 1983a, p. 8). Considerando a modernização como um tipo de mudança social, caberia, por parte da Administração Pública, desenvolver estratégias orientadas para tanto, sem se prender a padrões passados ou externos, como discutem Heidmann e Salm (2009):

A mudança genuína é possível, e o desenvolvimento diferenciado é uma possibilidade humana objetiva. Como afirma Ramos, "o curso dos acontecimentos resulta continuamente da interação entre fatores objetivos e escolhas humanas". Mesmo numa economia globalizada, é necessário que seja possível ser diferente e particular. A salvação está na diversidade também na história política (p. 22).

De modo mais simples, conclui-se que decisões estratégicas que se pautem nessa concepção de desenvolvimento remeteriam à criação de alternativas para a transformação e, conseqüentemente, para o desenvolvimento, por meio de “possibilidades objetivas” ou “genuínas” de mudança.

Tomando-se como conceito sensibilizante a ótica guerreirista das possibilidades, seria possível vislumbrar o fenômeno da inovação como uma possibilidade objetiva de mudança e de desenvolvimento? Mais que isso, compreendida a gestão do desenvolvimento como um objeto de interesse coletivo (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015), incluindo, nessa seara, a sociedade civil e os governos, seria possível entender a inovação como uma possibilidade genuína para a efetividade das políticas públicas e, por conseguinte, para a transformação social por intermédio da gestão pública?

Ao contrário das teorias de modernização que se limitam a predizer os caminhos a serem seguidos para alcançar o desenvolvimento – de acordo com os pressupostos da Teoria N – a concepção de desenvolvimento advinda da Teoria das Possibilidades encontra-se intimamente ligada à engenhosidade de administradores públicos ou administradores do desenvolvimento na formulação de estratégias voltadas para a melhoria das políticas governamentais, esforço que não se limita à conformidade aos interesses institucionalizados dominantes (RAMOS 1983b). Não obstante às considerações sobre a tão aclamada mudança social como máxima envergadura da ação administrativa atualizante (RAMOS, 1966), nota-se uma carência ainda eminente de discussões teóricas sobre soluções estratégicas que

possibilitem, nesse sentido, efetivamente “dirigir e implementar a mudança” (BENNIS 1966 *apud* RAMOS, 1983a, p. 25).

Tais estratégias aparentam ser peculiarmente possíveis por meio das inovações, mais especificamente, das inovações na gestão, uma vez que as inovações gerenciais caracterizariam-se exatamente por uma mudança considerável ou um desafio a um modelo ortodoxo de gestão vigente (HAMEL, 2006). Nas considerações de Moore, Sparrow e Spelman (1997) também se encontram referências às inovações no âmbito da gestão pública como mudanças, suficientemente significativas e duradouras o suficiente para afetar o caráter das operações organizacionais.

Embora não se refira diretamente à inovação na gestão pública, ao discorrer sobre o futuro da Administração Pública na América Latina, o próprio Ramos (1983b) ressalta a necessidade de renovação nas práticas administrativas, e de modelos e gestão que atendam ao imperativo de desenvolvimento humano e de remodelação do sistema macrossocial:

[...] hoje em dia ainda é o modelo por assim dizer obsoleto de organização e burocracia que configura a prática administrativa dominante. Consciente ou inconscientemente subjugados por interesses radicados, muitos administradores estão tentando resolver problemas de hoje com soluções de ontem. Daí resulta que mais outro dilema desafia nossa disciplina e profissão. Com efeito, estamos entre dois fogos: de um lado, poderosas pressões que procuram a manutenção do *status quo*; de outro, o imperativo de renovação social em larga escala (p.42).

Por outro lado, para demarcar essa necessidade de renovação como “possibilidade genuína” – tal qual referenciam Heidman e Salm (2009), Ramos (1983b) destaca ainda que a Administração do Desenvolvimento deve começar em casa, e valida as observações de Thompson (1964) quanto à necessidade de uma administração “adaptativa”, especialmente para os países considerados periféricos, e de um “clima de inovação” na Administração:

A prática e os princípios administrativos do Ocidente derivam de uma preocupação com controle, e por isto têm pouco valor para a Administração do Desenvolvimento em países subdesenvolvidos, onde há necessidade de uma administração adaptativa, capaz de incorporar constantes mudanças. As pesquisas e teorias das ciências do comportamento permitem deduzir princípios para uma administração adaptativa, os quais devem tornar-se os objetivos dos administradores do desenvolvimento. Como exemplos de tais princípios, vale mencionar: um clima de inovação; operacionalização e compartilhamento de objetivos; combinação de planejamento (pensar) e ação (fazer); minimalização de provincialismos; difusão de influência; maior tolerância para com a independência; evitar a burocratologia (THOMPSON, 1964 *apud* RAMOS, 1983b, p. 44, grifo nosso).

Sendo assim, para situar o pensamento em torno da inovação na gestão como possibilidade objetiva de desenvolvimento, optou-se por demarcar, inicialmente, algumas concepções fundamentais que se desdobram em torno da inovação no setor público e algumas considerações relativas mais especificamente à inovação na gestão neste setor. Mais adiante, apresenta-se uma discussão sobre a literatura específica do *management innovation*, buscando incorporá-la à definição de categorias que possam descrever dimensões práticas constitutivas da inovação na gestão pública.

2.3 Inovação na gestão do setor público

Como bem apontado por Sousa e Guimarães (2014), o conceito de inovação acabou se expandindo ao longo dos últimos anos, dando margem para a construção de uma ampla literatura. Ou, como afirmam Damampour e Aravind (2011, p. 424):

Since Schumpeter's seminal work on the central role of innovation on economic development in 1911, research on innovation has continuously grown and has spilled over to many fields of inquiry including sociology, psychology, business administration, and public management. The vast and expansive research on innovation spans multiple levels of analysis (individual, team, organization, industry, economy) and probes multiple aspects of this complex phenomenon (antecedents, processes, typologies, attributes, consequences). The breadth of innovation research and diversity of the fields of knowledge it draws from have resulted in many different conceptualizations and measurements of innovation, making even a cursory understanding of the phenomenon increasingly challenging.

Um dos documentos de referência internacional que fornece diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação é o Manual de Oslo, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Sua mais recente edição classifica a inovação em quatro categorias: (1) inovação de produto; (2) inovação de processo; (3) inovação organizacional e (4) inovação de marketing (OCDE, 2005).

Observa-se que a tipologia do Manual de Oslo ainda é fortemente influenciada pela concepção privatista sobre a inovação, uma vez que considera a “firma” como *locus* e o lucro, o principal incentivo para as inovações (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Na verdade, o reconhecimento da relevância do fenômeno da inovação, ao depender de condições endógenas e inerentes ao sistema ao qual ela se aplica, evoca interesses diferenciados entre as

demandas do setor público e privado da administração (RESENDE; GUIMARÃES; BILHIM, 2013).

Em se tratando do sistema de incentivos para a inovação, por exemplo, enquanto o lucro é um dos principais estímulos para inovar nas empresas, no setor público, elementos como retorno social e ganhos para a sociedade devem estar presentes (OLIVEIRA; SANTANA; GOMES, 2014). Conforme defendido por Moore (1995), a inovação no setor público só é realmente válida e justificável se aumenta o valor público em termos de qualidade, eficiência ou serve aos propósitos da governança.

Uma outra diferenciação básica útil de ser compreendida na literatura relativa às inovações no setor público corresponde às concepções destacáveis entre “políticas públicas de inovação” e “inovação no setor público”. As primeiras focalizam um debate que prioriza analisar a forte relação existente entre inovação e desenvolvimento econômico (BARROS; CLARO; CHADDAD, 2009; CARRIJO; BOTELHO, 2013). Já a literatura sobre inovação no setor público compreende um conjunto de premissas sobre os principais aspectos que caracterizam o fenômeno da inovação no setor público, bem como descrições variadas sobre as etapas pelas quais ocorre esse processo, cenário em que geralmente se observa o Estado como agente ativo da ação inovadora. A revisão de literatura do presente trabalho foca sobre o segundo item, a “inovação no setor público”, dadas as intenções de investigar como especificamente as inovações na gestão, deste setor, podem ser tomadas como possibilidades objetivas para a modernização e o desenvolvimento.

Para Brandão e Bruno-Faria (2013), os tipos de inovação mais estudados nas pesquisas sobre setor público são inovação em serviços e em processos podendo, neste último caso, ser incluídas inovações em estruturas ou sistemas administrativos e inovações tecnológicas. Hartley (2005), por sua vez, destaca que a maior parte dos estudos que se propõem a discutir inovações no setor público apresenta tendência para focar apenas na entrega de serviços públicos, negligenciando a forma como essas inovações emergem, como se processam ou se sustentam.

Enfim, poucos são os autores que abordam especificamente a questão da “inovação na gestão” na literatura sobre inovação do setor público. Diante de tal fragilidade na literatura, encontram-se apenas algumas tipologias pertinentes às dimensões “organizacional” ou “administrativa” das inovações no setor público, como é o caso da tipologia fornecida pelo Manual de Copenhague (BLOCH, 2010) e da tipologia apresentada por Halvorsen (2005). Já Dias (2014), especificamente, apresenta um conjunto específico de práticas de gestão,

tituladas como práticas inovadoras, que caracterizam esse tipo de inovação na gestão do setor público.

A começar pela tipologia do Manual de Copenhague, que constitui um documento de referência para mensuração de dados sobre inovação no setor público, desenvolvido pelo Programa de Pesquisa em Inovação Pública (PUBLIN) e *Measuring Public Innovation in the Nordic Countries* (MEPIN), ambos programas de pesquisa em inovação no setor público da União Europeia. Nele, a inovação no setor público é classificada conforme a seguinte tipologia: inovação de (1) produto, a qual diz respeito à introdução de novos produtos ou serviços, ou melhoria de já existentes; (2) de processo, incluindo novos métodos na produção de bens ou prestação de serviços, melhorias em atividades de apoio ou suporte; (3) organizacional, em que são introduzidos novos métodos de organização e de administração do trabalho, significativamente distintos dos métodos anteriores e (4) comunicacional, abarcando novas formas de promover os serviços da instituição ou de influenciar o comportamento das pessoas (BLOCH, 2010).

Uma observação interessante é que ao tratar a “inovação organizacional” como métodos de organização e administração do trabalho significativamente distintos de métodos anteriores, o Manual de Copenhague guarda consigo algumas semelhanças com o Manual de Oslo. Este também se refere à categoria da “inovação organizacional”, incluindo neste tipo de inovação novos métodos de organização de responsabilidades, do processo decisório e das relações externas; novos sistemas de gestão do conhecimento e de construção da capacidade inovativa (BLOCH, 2010).

Outra ressalva importante é relativa à classificação proposta pelo Manual de Copenhague para a categoria da inovação de “processo”, já que também seria possível supor atribuir esta dimensão (processual) à inovação na gestão. Entretanto, considerando que a inovação por processo costuma ser compreendida em função de elementos agregados a processos de operações, adição de materiais, instrumentos ou ao fluxo de determinados mecanismos na produção de bens ou serviços, em geral com a finalidade de atender a necessidades encontradas no mercado (GOMES; MACHADO; GIOTTO, 2011), entendemos não ser este um enquadramento adequado para a categoria das inovações na gestão. Como também propõe o Manual de Oslo, um elemento básico para a diferenciação dos conceitos relativos a “inovações em processos” e “inovações organizacionais” é que as primeiras estão ligadas a novos equipamentos, softwares, técnicas ou procedimentos e as segundas, principalmente com as pessoas e com a organização do trabalho (OCDE, 2005).

Halvorsen (2005), por sua vez, oferece um escopo um pouco mais amplo em sua tipologia, categorizando a inovação no serviço público da seguinte maneira: inovação (1) de serviço, relativa à prestação de novos serviços ou melhorias em serviços já existentes; (2) de processo; (3) administrativa ou organizacional, relativa ao uso de novos processos administrativos, podendo incluir mudanças estruturais na administração e novos instrumentos políticos resultantes de mudanças em políticas de gestão; (4) de sistemas, por meio da introdução de novos sistemas, ou de mudanças fundamentais em sistemas já existentes, incluindo modelos de cooperação e interação; de (5) concepção, quando ocorre uma mudança na perspectiva dos atores envolvidos no processo inovador, acompanhada por uma transformação de padrões ou conceitos relativos ao setor em que pretendem aplicar uma inovação e, por fim, a inovação manifesta em uma (6) mudança radical de racionalidade, a qual pode resultar em uma nova missão, visão, objetivos ou estratégia organizacional.

Por fim, adicionalmente às dimensões “organizacional” ou “administrativa” elucidadas nas tipologias do Manual de Copenhague (BLOCH, 2010) e de Halvorsen (2005) em relação às inovações que ocorrem no nível da gestão, lista-se em Dias (2014) um conjunto de práticas, elencadas especificamente como práticas de inovação na gestão pública. Dentre as principais práticas destacadas pela autora, citam-se:

- A fruição de redes informais de inovação, contando com a presença de respectivas instituições de apoio, tais como agências de fomento, usinas de ideias ou de “boas práticas” organizacionais ou, ainda, redes de participação voluntária e autogeridas;
- O uso de metodologia de gestão de projetos, utilizadas no intuito de garantir métodos ágeis para a execução de tarefas com recursos e prazos definidos e com qualidade;
- Modelos de governança, viabilizados por meio de reuniões e comitês, os quais criam janelas na hierarquia rígida do setor público e facilitam a comunicação;
- Rotinas de gestão de desempenho, que estimulam o uso de indicadores e metas;
- Iniciativas que estimulem a participação popular no processo de tomada de decisões públicas, perpassando por estratégias como consultas públicas, orçamento participativo, ouvidorias até a co-produção na formulação de políticas públicas.

Como bem apontado por Hartley (2005), a difusão das chamadas “boas práticas” ou a adoção de práticas inovadoras já existentes em um diferente contexto também são traços marcantes da inovação no setor público. A exemplo disso, encontram-se os concursos de inovação na gestão pública anuais promovidos pela Escola Nacional de Administração

Pública (ENAP), premiando pequenas ou grandes inovações que conduzem à melhoria na gestão de organizações ou políticas públicas no Brasil (ENAP, 2016).

Melhor demonstrando as contribuições referentes à literatura sobre inovações na gestão do setor público detalhadas até aqui, tem-se:

Quadro 1 (2): “Inovações na gestão” do setor público

Inovação na Gestão do Setor Público	Características	Referências
	▪ Novos métodos de organização de responsabilidades, do processo decisório e das relações externas; ▪ Novos sistemas de gestão do conhecimento e de construção da capacidade de inovação.	Manual de Copenhague (BLOCH, 2010); Manual de Oslo (OCDE, 2005)
	▪ Novos métodos para organizar ou administrar o trabalho, significativamente diferentes de métodos pré-existent; ▪ Melhorias significativas de sistemas administrativos ou da organização do local de trabalho.	Manual de Copenhague (BLOCH, 2010)
	▪ Uso de novos processos administrativos; ▪ Alterações na estrutura administrativa; ▪ Uso de novos instrumentos políticos, decorrentes de alterações substanciais em políticas de gestão.	Halvorsen (2005)
	▪ Fruição de redes informais de inovação; ▪ Metodologia de gestão de projetos; ▪ Modelos de governança; ▪ Gestão por desempenho, uso de indicadores e de metas; ▪ Iniciativas de participação popular na tomada de decisões públicas.	Dias (2014)

Fonte: Elaboração da autora.

Conclui-se que em Dias (2014), a inovação na gestão do setor público encontra-se ligada a rotinas basicamente voltadas para a eficiência e eficácia de processos (no caso das rotinas de gestão por projetos ou gestão por desempenho e do uso de indicadores e de metas, por exemplo); a práticas de processo decisório (abarcando práticas mais participativas de decisão pública, como governança, ouvidorias e orçamento participativo); e também a configurações em rede de inovação (quando redes informais ou autogeridas possibilitam o compartilhamento de ideias inovadoras na gestão). Já as referências encontradas tanto em Halvorsen (2005) quanto no Manual de Copenhague (BLOCH, 2010) em relação às dimensões “organizacional”, ou “administrativa” da inovação no setor público, remetem, por assim dizer, a novos métodos, sistemas, processos e instrumentos adotados na gestão, consubstancialmente diferentes de métodos anteriores e que a alteram significativamente.

São tais características, que, por sua vez, aproximam-se da definição oferecida por Damanpour e Aravind (2011) a respeito da chamada “inovação gerencial”, referindo-se a novas abordagens que alteram o modo como a gestão é performada e novos processos capazes de alterar estratégias, estrutura, procedimentos administrativos e sistemas de uma organização:

While different terms such as organizational, administrative, and management innovations have been used, their definitions overlap significantly as this innovation type is conceptualized to be distinct from product, service, and technological process innovations. Therefore, for parsimony, we use the term managerial innovation to represent the existing terms and define it as new approaches in knowledge for performing the work of management and new processes that produce changes in the organization's strategy, structure, administrative procedures, and system (DAMANPOUR; ARAVIND, 2011, p. 429).

Conforme o pressuposto de que de que o termo *management innovation* obteve recentemente uso corrente na literatura da gestão organizacional, superando os termos [inovação] organizacional e administrativa (DAMANPOUR; ARAVIND, 2011, p. 429, tradução nossa), recorreremos, a seguir, a uma revisão da literatura internacional orientada às “inovações gerenciais”, justificando o resgate dessa literatura como uma alternativa plausível para consubstanciar a discussão a respeito de categorias capazes de caracterizar a inovação na gestão. Até mesmo porque, como é possível perceber pela revisão das tipologias pertinentes à inovação no setor público, são poucos os autores que abordam especificamente quais dimensões poderiam ser consideradas como práticas constitutivas básicas da “inovação na gestão” pública. Excetuando-se as contribuições sobre práticas inovadoras encontradas em Dias (2014), as tipologias fornecidas por Halvorsen (2005) e pelo próprio Manual de Copenhague ainda deixam espaço para outras dimensões constitutivas a serem relacionadas à caracterização desse tipo específico de inovação, conforme proposta da seção a seguir.

2.4 Buscando categorias para análise da inovação na Gestão Pública: contribuições do *management innovation*

“*Management innovation*” é um termo recorrente na literatura internacional, usado para designar inovações que ocorrem no nível da gestão, incluindo inovações administrativas, gerenciais e outros processos de mudança organizacional. Hamel (2006, p. 4, tradução nossa) refere-se à inovação gerencial como um “significativo desvio de princípios, processos e práticas tradicionais de gestão, ou um afastamento das formas organizacionais habituais que alteram significativamente a forma como o trabalho da gestão é realizado”. Para o autor, isso implica dizer que as inovações gerenciais alteram principalmente o trabalho gerencial, afetando, assim, os seguintes elementos constitutivos desse trabalho:

Put simply, management innovation changes how managers do what they do. And what do managers do? Typically, managerial work includes:

- *Setting goals and laying out plans;*
 - *Motivating and aligning effort;*
 - *Coordinating and controlling activities;*
 - *Accumulating and allocating resources;*
 - *Acquiring and applying knowledge;*
 - *Building and nurturing relationships;*
 - *Identifying and developing talent;*
 - *Understanding and balancing the demands of outside constituencies*
- (HAMEL, 2006, p. 4).

Volberda, Van Den Bosch e Mihalache (2014), propõem que a natureza do conceito de *management innovation* é dinâmica e pode ser aplicada a vários níveis de análise organizacional (micro; macro) e também a nível de agência individual. Na intenção de identificar categorias relevantes para a análise da chamada “inovação gerencial”, percebe-se que os autores citam vários elementos constitutivos que caracterizam esse tipo de inovação.

Na literatura, a performance é um dos primeiros elementos constitutivos destacados nas considerações sobre inovação gerencial. De acordo com Damanpour e Aravind (2011, p. 439, tradução nossa), a “performance é a capacidade de uma organização em lidar com todos os processos sistemáticos relativos a sua busca para atingir objetivos e cumprir efetivamente suas funções de adaptação e manutenção organizacional”. No entanto, as considerações sobre “performance” também se estendem a características do líder ou gestor, de modo que estes possam influenciar na adoção ou não de inovações gerenciais (DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2009), na medida em que estas características possam ser mediadoras entre a

inovação na gestão e a performance organizacional (WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2011).

Birkinshaw; Hamel; Mol (2008, p. 828), também se reportam à performance gerencial, porém para se referir a significativas mudanças nas “diferentes facetas de regras e rotinas pelas quais o trabalho é realizado dentro de organizações” (p. 828, tradução nossa). Por sua vez, Lopes et. al. (2015) propõem que a criação ou adoção de novas estruturas organizacionais, processos de gestão ou de práticas gerenciais são os elementos que melhoram a performance organizacional. Enquanto que Birkinshaw, Hamel e Mol, (2008) e Hamel, (2006) propõem que novas configurações de estrutura formal constituem inovações gerenciais quando incluem, por exemplo, o modo como a responsabilidade é atribuída ou novos procedimentos para realizar uma tarefa específica ou alcançar uma determinada meta.

Para Walker, Damanpour e Devece (2011), as inovações gerenciais implicam em novas abordagens na concepção da “estrutura” e da “estratégia” organizacional, neste último caso, com potencial para modificar amplamente processos de gestão, bem como interferir nos sistemas de motivação e de recompensa do trabalho. Segundo Hamel (2007), dentre outros elementos estratégicos constitutivos das inovações gerenciais estariam inseridas práticas inovadoras de planejamento, tais como Balanced Score Card (BSC) e Total Quality Management (TQM).

Para Volberda e Van Den Bosch, (2005); e Volberda, Van Den Bosch e Heij, (2013), inovações gerenciais também podem, por meio da aplicação de novas práticas para desenvolvimento do talento humano, trazer melhorias estratégicas de desempenho, e resultados positivos no processo de gestão do conhecimento. Para Hamel (2007), além da gestão do conhecimento, a inovação nos processos de gestão também pode ser refletida em novas práticas de orçamentação, gestão da remuneração e de comunicação interna.

Birkinshaw, Hamel e Mol, (2008) e Hamel, (2006) abordam a importância da eficácia de algumas rotinas para a inovação, quando mencionam que as inovações gerenciais são traduzidas por novas rotinas que transformam ideias em ferramentas acionáveis. Em seus estudos sobre inovações gerenciais, Damanpour e Aravind (2011) também abordam rotinas quando se referem a “inovações administrativas” (*administrative innovation*) para designar práticas relativas à melhoria da “eficiência e a eficácia de processos e sistemas administrativos básicos”. Segundo os autores, essas práticas estariam ligadas a novas rotinas de recrutamento e seleção de pessoas, ou de alocação de recursos, por exemplo.

Conforme proposto por Evan (1966), as inovações administrativas afetam basicamente o sistema social das organizações (referente às relações entre as pessoas que interagem para alcançar um objetivo particular), permitindo, por conseguinte, não apenas mudanças nas políticas de gestão de pessoas, no clima e em novos tipos de estruturação de tarefas, mas em elementos constitutivos que mais se enquadram na concepção da estrutura organizacional, tais como alterações na comunicação interna, nas relações interdepartamentais, e em modificações nos sistema de autoridade e recompensas no trabalho (EVAN, 1966; DAMANPOUR; EVAN, 1984).

Na intenção de organizar o pensamento em torno da literatura sobre as inovações que ocorrem no nível da gestão, dentre os elementos constitutivos evidentes do “*management innovation*” identificados na literatura internacional, foram elencados como categorias: novas concepções de estrutura organizacional; (WALKER, DAMANPOUR; DEVECE, 2011; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008); novas concepções de estratégia (HAMEL, 2007; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008; WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2011), capazes de interferir nos sistemas de motivação e de recompensa dos colaboradores, na gestão de talentos ou em práticas de planejamento; a performance, relativa à adoção de novos princípios, processos e práticas que alteram consubstancialmente o modo como a gestão é performada (HAMEL, 2006; DAMANPOUR; ARAVIND, 2011; DAMANPOUR; SCHNEIDER, 2009; WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2011; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008; VOLBERDA; BOSCH, 2005; VOLBERDA; BOSCH; HEIJ, 2013; HAMEL, 2006; DAMANPOUR; ARAVIND 2011) estendendo-se essas implicações à performance do gestor (WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2011; BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008) e rotinas voltadas à melhoria da eficiência e eficácia dos processos organizacionais (BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008; DAMANPOUR; ARAVIND, 2011).

Resgatando-se, por conseguinte, as contribuições de Dias (2014), Bloch (2010) e Halvorsen (2005) discutidas na seção anterior, foi composto um quadro teórico com todas essas categorias identificadas na literatura, detalhando as práticas constitutivas básicas a serem observadas na análise da inovação na gestão de que trata a presente pesquisa. Foram acrescentadas mais duas categorias relacionadas às práticas de inovação na gestão pública elencadas por Dias (2014), com base na revisão bibliográfica sobre inovação na gestão do setor público realizada na seção anterior: novas configurações em rede; e novas configurações de processo decisório. Tais categorias não são expressamente elencadas por Dias (2014), porém ficam evidenciadas na descrição das práticas inovadoras a elas associadas, como por

exemplo, “redes informais virtuais autogeridas” e “mecanismos de consulta pública e participação popular”, respectivamente, conforme já exposto. Dessa forma, tem-se o seguinte quadro:

Quadro 2 (2): Categorias para análise da inovação na Gestão Pública e suas práticas constitutivas

Categorias	Definição operacional	Práticas constitutivas	Fonte da literatura
"Performance"	Princípios e práticas que alteram o modo como a gestão é performada, incluindo características ou competências gerenciais capazes de influenciar positivamente a inovação na gestão	Mediação entre a inovação na gestão e a performance organizacional	Walker; Damanpour; Devece (2011)
		Instrumentos políticos resultantes de mudanças em políticas de gestão	Halvorsen (2005)
		Regras e rotinas pelas quais o trabalho é realizado	Birkinshaw; Hamel; Mol (2008)
		Motivação/ alinhamento de esforços	Hamel (2006); Walker, Damanpour e Devece (2011)
		Condução do processo de inovação	Birkinshaw; Hamel; Mol (2008)
"Estratégia"	Práticas inerentes a um nível mais complexo de planejamento das ações e de gestão de pessoas e recursos, para o alcance de objetivos mais abrangentes ou de longo prazo.	Alterações consubstanciais em processos de alocação de recursos	Evan (1984); Hamel (2006); Damanpour; Aravind (2011); Damanpour;
		Gestão do conhecimento	Volberda; Van Den Bosch (2005); Hamel (2006); Block (2010);
		Gestão das demandas de <i>stakeholders</i> externos/Novos métodos de organização das relações externas	Hamel (2006); Bloch (2010)
		Novos modelos de orçamentação	Hamel (2007)
		Novos modelos de gestão da remuneração/ Novos sistemas de recompensa de colaboradores	Evan (1966); Damanpour; Evan (1984); Hamel (2007); Walker, Damanpour e Devece (2011);
		Gestão da qualidade total (TQM)	Birkinshaw; Hamel; Mol (2008); Walker, Damanpour e Devece (2011); Damanpour; Aravind (2011)
		<i>Balanced Score Card</i> (BSC)	Birkinshaw; Hamel; Mol (2008); Walker, Damanpour e Devece (2011)
		Novas práticas de planejamento estratégico	Hamel (2007)
"Estrutura"	Abrange alterações na projeção dos cargos ou departamentos, impactando diretamente os fluxos de autoridade, responsabilidade e comunicação	Novas configurações de estrutura organizacional/relações interdepartamentais	Damanpour; Evan (1984); Evan (1966)
		Mecanismos de descentralização hierárquica	Damanpour; Aravind (2011)
		Novas práticas/sistemas de comunicação interna	Evan (1966); Damanpour; Evan (1984); Hamel (2007)

		Novos sistemas de autoridade	Evan (1966); Damanpour; Evan (1984)
		Novos métodos de organização/atribuição de responsabilidades	Hamel (2006); Birkinshaw; Hamel; Mol (2008); Bloch (2010)
"Configurações em rede"	Constituição de redes ou associações institucionais que possibilitam o compartilhamento de ideias inovadoras	Associação a agências de fomento de ideias	Dias (2014)
		Usinas de boas práticas	Dias (2014)
		Redes informais virtuais autogeridas	Dias (2014)
"Rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos"	Práticas cotidianas inerente ao modo como a gestão visualiza os processos, voltadas para o alcance de objetivos sistematicamente estabelecidos	Novas rotinas de recrutamento e seleção de pessoas	Damanpour; Evan (1984); Damanpour; Aravind (2011);
		Metodologia de gestão de projetos	Dias (2014)
		Gestão por desempenho	Dias (2014)
		Reuniões em comitê	Dias (2014)
		Uso de indicadores de desempenho	Dias (2014)
		Desenvolvimento de indicadores locais de desempenho	Dias (2014)
"Processo decisório"	Abrange práticas mais participativas no processo de tomada de decisões que dizem respeito à comunidade	Governança	Moore (1995); Dias (2014)
		Mecanismos de consultas públicas e participação popular	Dias (2014)
		Mecanismos de co-produção local de políticas públicas	Dias (2014)
		Orçamento participativo	Dias (2014)
		Ouvidorias	Dias (2014)

Fonte: Elaboração da autora

Na coluna esquerda, foram estabelecidas as principais categorias para análise da inovação na gestão pública. Ao lado de cada categoria, as respectivas definições operacionais explicitam, sucintamente, como foi entendida cada categoria em questão para a pesquisa. Na terceira coluna, foram elencadas as práticas constitutivas básicas a serem observadas na análise temática das categorias, julgadas – a critério da autora – correspondentes a cada uma das categorias identificadas. Listados com base na literatura, na coluna direita, foram associados os respectivos autores que mencionam cada uma dessas práticas constitutivas.

O quadro acima será utilizado como base analítica do capítulo 4. Nesse sentido, a caracterização de práticas constitutivas da inovação na gestão do caso em estudo irá perpassar, conforme proposta inicial, pela análise de tais categorias, para descrever, por meio de análise temática, o conteúdo das mensagens das entrevistas e dos documentos referentes ao Pacto pela Educação, nos níveis estratégico e tático da gestão dessa política pública.

No capítulo seguinte serão detalhados os procedimentos metodológicos da pesquisa, bem como as etapas que foram seguidas para a análise dos dados obtidos.

3 Procedimentos Metodológicos de Pesquisa

O presente capítulo detalha os métodos adotados na coleta e na análise dos dados obtidos nesta pesquisa, visando responder à pergunta apresentada na sua introdução, ou seja: Como o Pacto pela educação contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão? As estratégias metodológicas descritas a seguir subsidiaram a análise temática dos resultados expostos no capítulo 4 subsequente.

3.1 Natureza da pesquisa

A natureza desta pesquisa é qualitativa, uma vez que tem a intenção de captar os significados latentes de uma situação que está em foco (FLICK, 2013). A pesquisa qualitativa aplicada destina-se sobretudo à compreensão em profundidade de determinados fenômenos e experiências, não descartando o significado que as pessoas envolvidas atribuem a tais fenômenos e experiências. A ênfase da pesquisa encontra-se, assim, na perspectiva concedida pelos participantes, e não na perspectiva do pesquisador, sendo este o primeiro instrumento para coleta de dados que forneçam uma rica descrição do contexto, dos atores envolvidos e de suas atividades de interesse. Em síntese, o estudo qualitativo tem como ponto central a percepção de como os indivíduos constroem a realidade em interação com seus mundos sociais (MERRIAM; TISDELL, 2016).

O alcance ao objetivo geral da pesquisa também a caracteriza como um estudo de caráter exploratório e descritivo, na medida em que visa superar interpretações genéricas pré-existentes e obter uma maior aproximação com o tema proposto pelo objeto de investigação (GIL, 2009). O objetivo geral de investigação é analisar como o PPE contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão. Conforme apresentado no capítulo 1, um dos objetivos específicos consiste em ponderar se tais práticas constituem possibilidade objetiva de desenvolvimento, nos termos do que é exposto pela abordagem teórica da Administração para o Desenvolvimento. Tal análise confere, assim, o caráter exploratório-descritivo da pesquisa, lançando mão de avaliações empíricas e teóricas para descrever completamente um fenômeno (MARCONI; LAKATOS, 2006).

Em relação às concepções filosóficas embutidas no presente trabalho, a intenção é a de captar especificidades de contextos relativos à dinâmica do fenômeno investigado,

salientando-se que a análise dos dados não estará isenta de interpretativismo epistemológico (CRESWELL, 2010). Assim, destacam-se os pressupostos de descrição, compreensão e interpretação de uma realidade construída pelos indivíduos participantes do caso investigado (MERRIAM; TISDELL, 2016). Outrossim, entende-se que tal realidade culmine na produção de significados variados e múltiplos, negociados socialmente e historicamente, e não meramente impressos aos indivíduos. Justifica-se, dessa maneira, a adoção de um olhar subjetivo, que opere de modo a capturar tal complexidade de pontos de vista (CRESWELL, 2012).

Delineia-se, a seguir, o tipo de método de pesquisa adotado, a saber: o método de estudo de caso.

3.2 Método de Estudo de Caso Qualitativo

Conforme explicam Merriam e Tisdell (2016), cada pesquisa qualitativa conta com uma dimensão adicional, que acaba por caracterizá-la como um tipo específico. Tomando-se o caso do PPE como uma referência em políticas públicas em educação, cujo sistema se encontra delimitado por fronteiras identificáveis, esta pesquisa qualitativa caracteriza-se como um estudo de caso.

A princípio, “o estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular, cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno objeto da investigação” (GODOY, 2006, p. 121). A autora também destaca como características importantes do estudo de caso o olhar holístico do pesquisador em torno do objeto investigado; a heurística para auxiliar a descoberta de novos significados e *insights* que levem à reflexão sobre o fenômeno sob investigação e os procedimentos descritivos, que fazem parte tanto do processo de obtenção de dados quanto da análise e posterior disseminação de seus resultados.

Para Yin (2005), o método do estudo de caso surge essencialmente do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos, a depender de algumas condições a serem levadas em consideração, como (1) o tipo de questão proposta; (2) a extensão de controle que o pesquisador detém sobre eventos comportamentais e (3) o grau de ênfase em acontecimentos contemporâneos em detrimento de acontecimentos históricos. Dessa forma, o estudo de caso se revela mais adequado quando a pesquisa trata de questões do tipo “como” e “por que”; não exigindo controle estrito sobre o comportamento dos indivíduos investigados,

e focaliza dados contemporâneos, obtidos principalmente por meio de observação direta ou de entrevistas com as pessoas neles envolvidas.

A corrente pesquisa encontra-se, pois, baseada em um estudo de caso, focada especificamente na pergunta de pesquisa a qual busca responder (GODOY, 2006): “como o Pacto pela Educação – por ora adotado como objeto de estudo – contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão?”.

Conforme Stake (2000), um caso designa uma unidade específica, um sistema cujas partes integram-se em um todo delimitado, podendo seu estudo ser (1) intrínseco ou (2) instrumental, a depender das finalidades de pesquisa. Um estudo de caso é intrínseco quando se desperta um interesse meramente pelas características peculiares do caso, e instrumental na medida que o interesse pelo caso se deve a crenças de que seu estudo proporcionará facilidade para compreensão de fenômenos mais amplos, potencialmente fornecendo *insights* para contestar certas generalizações. Estendidas tais considerações, é possível ainda a identificação de (3) casos múltiplos, quando se estuda mais de um caso para investigar um determinado fenômeno.

Como bem apontado por Alves-Mazzotti (2006), uma das principais questões a ser considerada para justificar a adoção do estudo de caso como método de pesquisa diz respeito à caracterização do objeto a ser investigado. Na presente pesquisa o objeto de estudo, o Pacto Pela Educação (PPE) é uma política pública, segundo descrito pela Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco (2010), voltada para a qualidade da educação, para todos e com equidade, tendo como foco a melhoria do ensino, a aprendizagem dos estudantes e dos ambientes pedagógicos, a ampliação do acesso à educação e a sua própria contribuição para avanços educacionais no estado de Pernambuco.

De acordo com as concepções de Stake (2000), o estudo do PPE caracterizar-se-ia como um estudo de caso instrumental, uma vez suposto que a análise dos dados a serem investigados permitirá elencar considerações importantes acerca da inovação na gestão pública e das práticas adotadas pelo PPE como instrumentos de políticas públicas incorporadas pela gestão. Sem desconsiderar as deficiências ainda latentes na educação pública do estado, o reconhecimento internacional do modelo de gestão e os índices de desempenho que colocaram o estado de Pernambuco em um cenário de destaque nacional nos anos de 2013, 2014 e 2015 fazem do PPE um caso, no mínimo, “representativo” – segundo as considerações de (YIN, 2005) – para capturar e descrever práticas de gestão em políticas públicas, além de identificar e descrever as particularidades dessas práticas em relação a um

sistema de monitoramento por resultados. Pode-se também argumentar que o PPE, além de “representativo”, também se mostra “revelador” (YIN, 2005), uma vez que foram encontrados poucos estudos – na área de Administração Pública – com a proposta de descrever o uso de práticas inovadoras na gestão pública e, menos ainda, refletir sobre sua efetividade como possibilidade de desenvolvimento.

Conforme classificação proposta por Merriam (1988), seria possível caracterizar o estudo sobre o PPE como um estudo de caso descritivo e interpretativo, já que, primeiramente, este se preocupa em apresentar um relato detalhado sobre a configuração, estrutura e atividades relacionadas ao PPE e suas estratégias de monitoramento de resultados e, secundariamente, ilustrar a complexidade do fenômeno e de suas inter-relações com os construtos “Administração para o Desenvolvimento”; “inovação na gestão pública” e “práticas inovadoras na gestão”, com base em fundamentos teóricos estabelecidos pela revisão de literatura ora adotada.

Por fim, ainda de acordo com classificação proposta por Yin (2005), esclarece-se que o estudo do PPE pretende se enquadrar como um estudo “holístico de caso único”, uma vez que se destina a caracterizar a natureza global de uma política pública, adotando-se o próprio PPE e suas estratégias em torno de seu respectivo sistema de monitoramento de resultados como unidade de análise para investigação.

3.3 Design da pesquisa

Para atender aos objetivos de pesquisa, esta foi organizada em três etapas: (1) preparação; (2) coleta e análise e (3) conclusão. Para se reportar ao próprio caso ou aos temas baseados no caso, o estudo de caso qualitativo envolve uma coleta de dados em profundidade, obtida mediante acesso a múltiplas fontes de informação, podendo incluir observações, entrevistas, documentos, relatórios, material audiovisual etc (CRESWELL, 2012). O poder diferenciador do estudo de caso se encontra, inclusive, em sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências (YIN, 2005) na constituição do *corpus* de pesquisa.

Dessa forma, na etapa de preparação da pesquisa foi realizada uma análise prévia de documentos, na intenção de identificar os principais princípios e estratégias adotados no Modelo Todos por PE, bem como as diretrizes do Pacto pela Educação, fundamentais para a melhor compreensão do objeto empírico. Assim, foi realizado um levantamento documental,

como primeira técnica de coleta de dados elencada para a pesquisa, no intuito de ampliar e fortalecer o escopo empírico ao qual se dedica o estudo. Recorrendo-se à chamada “literatura cinzenta” (FLICK, 2013) como ótima fonte de primeira mão, foi possível obter acesso a importantes dados preliminares e institucionais do PPE, bem como referenciar debates importantes em andamento acerca do tema de pesquisa. Enquadraram-se nesse tipo de fonte relatórios técnicos do Governo do Estado, além de dados das páginas institucionais da SEPLAG e da SEE, bem como arquivos e artigos publicados referentes ao Modelo “Todos por PE”, disponíveis na seção “artigos e apresentações” também na página institucional da SEPLAG. Também foram consultados slides de apresentações institucionais do PPE, disponibilizados pela SEPLAG, bem como as legislações pertinentes ao Modelo de Gestão Integrada e ao Pacto pela Educação, e seus respectivos marcos legais.

Já as principais fontes de dados utilizadas na segunda etapa de pesquisa, referentes à coleta, incluíram:

- Legislação (Decretos Estaduais, Emendas Constitucionais)
- Artigos, dissertações e teses sobre o PPE
- Textos divulgados em sites institucionais da SEE-PE e da SEPLAG
- Apresentações institucionais do PPE em slides
- Programa de governo
- Relatório anual de ações do governo
- Planilhas de evolução de indicadores do IDEPE
- Cartilhas de treinamento do Programa de Formação Continuada de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE)
- Balanços da Educação da SEE-PE

A este ponto, ressalta-se que a concepção de *corpus* aqui adotada remete à coleção dos arquivos que irão compor o recurso geral de investigação para análise secundária (BAUER; AARTS, 2002). Dessa forma, procedeu-se à segunda etapa da pesquisa, direcionada ao aprimoramento do *corpus* com os dados obtidos mediante realização de entrevistas semiestruturadas.

3.3.1 Procedimentos de coleta de dados das entrevistas

Levando em conta os objetivos da pesquisa, foram realizadas entrevistas focais, nas quais os respondentes foram entrevistados por um breve período de tempo, ao longo de dezoito sessões de quarenta a sessenta minutos, mantendo um caráter informal, porém orientado pelo protocolo constante no Apêndice-A. Este protocolo de investigação foi adotado para aumentar a confiabilidade da pesquisa, conforme sugerido por Yin (2001).

Foi também elaborado um roteiro para as entrevistas, constante no Apêndice-B. Seguindo as recomendações de Godoy (2006), embora seja útil e necessário elaborar um roteiro, é comum que as entrevistas semiestruturadas sejam orientadas por um “guia de tópicos”, o qual fornece uma espécie de linha mestra para as perguntas formuladas e para as que poderão ser acrescentadas, ou ainda possíveis reformulações à medida que as entrevistas forem realizadas. Desse modo, foi operacionalizado um roteiro de entrevista baseado nesse “guia de tópicos”.

Para seleção dos entrevistados foram considerados os dois níveis de ação do governo do estado – estratégico e tático – responsáveis pela operacionalização das estratégias gerais do PPE junto às escolas prioritárias e pelo sistema de monitoramento de resultados dessa política. Os principais atores que integram esses níveis são gestores da SEPLAG, da SEE e das GRE’s.

A Secretaria de Educação compõe o processo a nível estratégico, por meio da participação do Secretário Executivo de Educação nas reuniões junto ao Comitê Gestor Executivo do PPE. A pasta é integrada por cinco Secretarias de apoio, conforme a figura:

Figura 1 (3): Organograma da Secretaria de Educação de Pernambuco



Fonte: SEE-PE (2016)

Para o caso, foram entrevistados três dos Secretários Executivos das Secretarias de apoio ilustradas no organograma SEE ilustrado acima (Secretaria Executiva de Educação Profissional; Secretaria Executiva de Administração e Finanças e Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação), além do Secretário Estadual de Educação. Esses atores foram selecionados conforme critério de conveniência, levando em conta a disponibilidade dos gestores para o agendamento e a realização das entrevistas. É importante salientar que essa estrutura da SEE foi, com o advento do Pacto, replicada em todas as Gerências Regionais de Educação do Estado, que apresentam, por sua vez Coordenações Setoriais com as mesmas funções espelhadas nessas cinco Secretarias Executivas.

No nível tático de operacionalização das estratégias do PPE, encontram-se os Gestores Regionais, no âmbito das GRE's. Atualmente, o estado de Pernambuco conta com 16 Gerências Regionais de Educação, distribuídas conforme o mapa seguinte:

Figura 2 (3): Mapa das GRE's de Pernambuco



Fonte: SEE-PE (2016)

Para atender ao objetivo de avaliar, a nível tático, a existência de práticas inovadoras de gestão no contexto das GRE's e sua atuação no sistema de monitoramento junto à SEPLAG e aos gestores escolares, optou-se por delimitar o escopo de sujeitos a serem entrevistados de acordo com proposta de Bauer e Aarts (2002), conforme os seguintes critérios – para seleção das GRE's selecionadas e visitadas:

- Relevância (Crescimento percentual acumulado): Melhores índices de evolução de desempenho mensuráveis desde a implementação do Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco”¹;
- Representatividade: relativa à quantidade de escolas abrangida pela GRE;
- Conveniência: relativa ao acesso à GRE e à possibilidade de agendamento para observação, considerando também a disponibilidade de gestores regionais e de coordenadores para o agendamento de entrevistas.

Para operacionalizar o critério da relevância, foi considerado o IDEPE, que constitui o principal indicador de resultados do Pacto pela Educação, e também o mais referenciado pelos gestores ao tratar sobre as mudanças trazidas com o modelo de planejamento e monitoramento trazido pelo PPE, bem como das dificuldades ainda a serem superadas nas escolas e nas Gerências Regionais. Foram considerados os percentuais de crescimento deste índice acumulados no período compreendido entre 2008 e 2015, conforme Tabela 1 (3) abaixo. A opção de considerar o acúmulo de crescimento percentual desde o momento da implementação do Modelo de Gestão Integrada justifica-se pelo fato de já iniciarem, nesse período, algumas ações de monitoramento do trabalho nas GRE's e políticas voltadas à preparação de um contexto propício para colocar em prática o PPE, com o planejamento das ações que serviriam de base para o seu lançamento oficial em 2011.

Tabela 1 (3): Crescimento percentual acumulado do IDEPE nas GRE's

GRE	% 2008-2011
Vale do Capibaribe	22%
Recife Sul	27%
Sertão do Submédio São Francisco	28%
Metro Norte	30%
Metro Sul	19%
Sertão do Médio São Francisco	21%
Recife Norte	37%
Mata Sul	26%
Agreste Centro Norte	23%
Sertão do Alto Pajeú	19%
Mata Centro	27%
Sertão do Araripe	24%

¹ Dados obtidos mediante documentos institucionais disponibilizados pela Unidade de Gestão por Resultados da SEPLAG na SEE-PE, referente às “Séries Históricas do Crescimento Percentual Acumulado do IDEPE por GRE's”, desde 2008 até 2015.

Agreste Meridional	40%
Sertão Central	28%
Mata Norte	28%
Sertão do Moxotó Ipanema	29%
Litoral Sul	14%
Fonte: adaptado de SEPLAG (2016)	

Além das GRE's selecionadas pelo critério da relevância, pelos critérios de representatividade e de conveniência foram adicionadas as GRE's Recife Sul e Agreste Centro Norte. Conforme sugerido por Gaskell (2002), as referidas GRE's foram adicionadas visando-se maximizar o espectro de opiniões (por conseguinte, o número de gestores entrevistados) e a oportunidade de compreender diferentes posições de sujeito (não apenas gestores das GRE's com alto índice acumulado de IDEPE).

Conforme indicado na Tabela 2 (3) abaixo, essas GRE's são, pelo critério da representatividade, responsáveis por números significativos de escolas dentro do ranking de GRE's por número de escolas abrangidas na rede e, pelo critério da conveniência, corresponderam às GRE's onde foi conseguida disponibilidade dos gestores para as entrevistas e acesso à sua estrutura para observação.

Tabela 2 (3): Número de escolas por GRE

GRE	Escolas	*Obs. Escolas
Sertão do Moxotó – Ipanema	107*	(52) Indígenas
Metropolitana Sul	95	
Metropolitana Norte	94	
Sertão do Submédio São Francisco	93*	(66) Indígenas
Recife Sul	86	
Sertão do Médio São Francisco	79	
Recife Norte	77	
Agreste Centro Norte	64	
Mata Norte	63	
Agreste Meridional	51*	(3) Indígenas
Mata Sul	51	
Sertão do Alto Pajeú	43	
Mata Centro	39	
Sertão Central	38*	(8) Indígenas
Vale do Capibaribe	37	
Sertão do Araripe	35	

Fonte: adaptado de SEE-PE (2016)

Ainda no âmbito das GRE's, a seleção dos Coordenadores Setoriais foi guiada pelo critério da relevância, optando-se por entrevistar coordenadores pertencentes às GRE's destacadas na Tabela 2 (3). Foram entrevistados seis Coordenadores, respectivamente, das Coordenações Setoriais de Gestão de Rede (2), Desenvolvimento da Educação (2), Administração e Finanças (1) e Educação Profissional (1).

Por fim, completando a seleção de atores que compõem os níveis tático e estratégico de operacionalização de estratégias do PPE está a SEPLAG. Na verdade, a SEPLAG integra todos os níveis do sistema de monitoramento de resultados do PPE, tendo sido constatada a participação de pelo menos um de seus Gestores Governamentais em todas as reuniões que tratam do PPE. Assim sendo, foram entrevistados três Gestores Governamentais da Unidade de Gestão por Resultados da SEPLAG, entidade que trabalha diretamente com o monitoramento do PPE, e que, por questões estratégicas, encontra-se fisicamente alocada na Secretaria de Educação.

Dessa forma, o quadro total de respondentes foi dividido em três estratos, conforme elucidado a seguir:

Quadro 3 (3): Estratos e quantidade de entrevistados

Estratos	Atores	Número de entrevistados
(A) SEPLAG	Gestores Governamentais	3
(B) SEE	Secretário de Educação	1
	Secretários Executivos	3
(C) GRE's	Gerentes Regionais	5
	Coordenadores Setoriais	6
Total:		18

Fonte: Elaboração da autora

Os estratos (A, B, C) foram identificados nos discursos dos respondentes transcritos no capítulo 4, por entender-se como uma informação útil na compreensão das práticas inerentes a cada contexto dos níveis tático e estratégico de gestão do PPE.

3.4 Análise de dados

Como técnica de análise dos dados coletados, foi utilizada a análise temática de conteúdo, com a finalidade de se obter a interpretação dos resultados segundo as principais questões de pesquisa, aplicando-se critérios de qualidade analítica do conteúdo dos discursos dos gestores entrevistados. Também buscou-se priorizar os significados subjetivos das questões a partir das perspectivas dos participantes respondentes à pesquisa (FLICK, 2013).

Como bem colocado por Bauer (2002), a análise de conteúdo, como técnica geral de análise de dados, é bastante desenvolvida dentro das ciências sociais empíricas, possibilitando a descrição de “tipos”, “qualidades” e “distinções” sociais dentro do *corpus* do texto, de modo a produzir inferências de um texto – ou conjunto de textos – de forma objetivada.

A análise temática ou categorial é, por sua vez, uma das múltiplas formas da análise de conteúdo, que busca considerar a totalidade de textos, permitindo, desta forma, a classificação dos elementos de significação constitutivos da mensagem. O enfoque qualitativo da análise temática ou categorial possibilita levar a cabo inferências específicas ou interpretações causais possíveis de gerar diagnósticos (BARDIN, 1977).

Na análise temática, o tema é uma “unidade de registro”, constituindo-se em uma unidade de significação complexa à medida que fragmentos do texto podem remeter a distintos temas, como bem explicam Bardin (1977) e Gomes (1994). Em torno dos temas, conclusões importantes podem ser extraídas. Nesta pesquisa, a análise temática foi direcionada a desvelar os núcleos de sentido a partir da definição de “unidades de contexto” com base naquilo indicado por Bardin (1977) para a sua delimitação.

Conforme já exposto no capítulo 2, como base analítica para a análise temática foram resgatadas as categorias explicitadas na revisão de literatura, sendo realizada uma codificação por temas nas entrevistas transcritas. Mais especificamente, foram utilizadas as categorias de inovação na gestão explicitados no Quadro 2 (2), “performance”, “estratégia”, “estrutura”; “configurações em rede”; “rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos” e “processo decisório”, e as respectivas práticas constitutivas a cada uma destas categorias associadas para a análise dos resultados. Tais dimensões práticas, constituíram, por sua vez, o escopo para a identificação dos temas como potenciais unidades de sentido a serem detectadas nas mensagens das entrevistas. Já os parágrafos das falas dos respondentes foram adotados como unidade de contexto.

De maneira geral, a análise temática ou categorial desdobrou-se nas etapas de (1) pré-análise; (2) exploração do material ou codificação e (3) tratamento dos resultados obtidos, inferência e interpretação (BARDIN, 1977; GOMES, 1994; MINAYO, 2007). Conforme sistematizado em Oliveira (2008), essas etapas podem ser subdivididas em três conjuntos de tarefas a serem seguidas, esquematizadas conforme o quadro a seguir.

Quadro 4 (3): Etapas da análise temática ou categorial de conteúdo

Pré-análise
• Leitura flutuante e intuitiva do material a ser analisado; • Definição de hipóteses provisórias sobre o objeto de estudo e o texto; • Determinação das unidades de registro (palavras, frases, parágrafos, temas, objetos referentes, personagens ou acontecimentos) que irão permitir ao pesquisador a aplicação de regras de quantificação a posteriori;
Exploração do material ou codificação
• Demarcação de todas as unidades de registro (UR); • Definição das unidades de significação ou temas (pela associação de um conjunto de UR's a cada tema), atribuindo-se um código específico para cada tema; • Análise categorial do texto: a partir dos temas determinados e da sua respectiva quantificação, são definidas as dimensões nas quais os temas aparecem, agrupando-os conforme critérios teóricos ou empíricos e as hipóteses de análise previamente elaboradas;
Tratamento dos resultados obtidos, inferência e interpretação
• Descrições cursivas, acompanhadas de exemplificação de unidades de registro significativas para cada categoria (podendo incluir tabelas, quadros ou outros elementos explanatórios); • Discussão dos resultados e retorno ao objeto de estudo: as categorias representam a reconstrução do discurso a partir de uma lógica impressa pelo pesquisador, reforçando a intencionalidade de rerepresentar o objeto de estudo, a partir de um olhar teórico específico.

Fonte: Elaborado pela autora. Adaptado de Oliveira (2008)

Ainda conforme pontuado por Oliveira (2008), é válido lembrar que a construção de categorias levou em conta os critérios de (1) homogeneidade (na composição das categorias); (2) exaustividade (no sentido de esgotar a totalidade do texto); (3) exclusividade (evitando classificar um mesmo elemento em duas ou mais categorias diferentes); (4) objetividade (codificadores diferentes devem chegar a iguais resultados) e (5) adequação ou pertinência (pela adaptação das categorias ao conteúdo e ao objetivo do estudo).

Por fim, entende-se que a análise temática de enfoque qualitativo reforçou, ao término da etapa de tratamento dos resultados obtidos, a elaboração de inferências e a composição de novas dimensões interpretativas, inter-relacionadas com o quadro teórico inicialmente

estabelecido para a pesquisa. Essas inferências relacionadas a cada uma das práticas constitutivas básicas identificadas foram descritas na análise dos depoimentos dos respondentes. Pontuando, mais uma vez, essa ligação não isentou os dados de um olhar subjetivo, moldado na intenção de capturar e compreender seus significados mais profundos, atendendo às finalidades de análise de confirmar ou contestar os pressupostos de pesquisa, responder aos objetivos específicos estabelecidos e, de modo complementar, articular as conclusões encontradas ao seu contexto político e cultural (MINAYO, 2007).

No capítulo 4 a seguir, dá-se prosseguimento ao trabalho com conteúdos por meio da análise das categorias estabelecidas e de interpretações sobre os resultados obtidos (uma vez que já foram delineadas as unidades de significado e cumpridas as etapas de pré-análise e de exploração do material do *corpus*, conforme as etapas propostas no Quadro 4 (3).

Por fim, a análise do conteúdo das entrevistas também permitiu identificar as práticas correspondentes a inovações capazes de representar “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento. Assim, como principal contribuição proposta pelo presente estudo, apresenta-se uma análise da inovação como possibilidade objetiva tomando-se a Administração para o Desenvolvimento e a Teoria das Possibilidades como conceitos sensibilizantes, adotados a partir da seção 4.3.

Conforme apontado por Blumer (1969), salienta-se que os conceitos sensibilizantes constituem suposições e perspectivas prévias assumidas pelo pesquisador, que auxiliam na modelagem de tópicos importantes para sua investigação e para o enfoque conceitual a priori adotado em seu trabalho. Sendo oportuno lembrar que eles oferecem um ponto de partida, e não de chegada, podendo vir à tona no processo de codificação e análise de dados e prover uma oportunidade de disciplinar o desenvolvimento de ideias posteriores, mas não de limitá-las (CHARMAZ, 2006).

4 Análise dos Resultados

O presente capítulo destina-se à análise dos resultados obtidos na pesquisa. Conforme já pontuado, o *corpus* do presente trabalho foi composto pelos textos das entrevistas semiestruturadas e por dados obtidos mediante análise documental de variadas fontes institucionais. Inicialmente apresenta-se a caracterização do objeto empírico da pesquisa, na intenção de demonstrar como as principais estratégias do Pacto pela Educação integram-se às estratégias do Modelo “Todos por Pernambuco”. Em seguida, apresenta-se a análise temática do conteúdo das entrevistas, que utilizou como base as categorias resgatadas do referencial teórico no capítulo 2 para descrever as práticas (inovadoras) constitutivas observadas. Também por meio de análise temática foi analisado, a partir da seção 4.3, como algumas dessas práticas constituem “possibilidade objetiva” de desenvolvimento, de acordo com os pressupostos da Teoria das Possibilidades e da abordagem da Administração para o Desenvolvimento, também descrita no capítulo 2.

4.1 Caracterização do objeto empírico da pesquisa: o Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco” e o Pacto Pela Educação

4.1.1 O Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco”

O modelo integrado de gestão “Todos por Pernambuco” surgiu como resultado da preocupação do governo do estado em integrar investimentos estruturantes na condução de processos específicos de participação social na formulação de políticas públicas. Sugere-se que tal processo se deu inicialmente em 2006, com a criação das Secretarias Especiais de Articulação Regional e Articulação Social e com a remodelação da Secretaria de Administração (SAD), da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES), este último, em 2007 (CRUZ, s.d).

A estruturação da Secretaria de Articulação Regional proporcionou novos meios de diálogo entre o governo e a sociedade política e civil no âmbito dos municípios, articulando a

participação desses municípios, em uma escala regional, para participação no planejamento de políticas do Governo do Estado. Já o CEDES, sob coordenação da Secretaria de Articulação Social, representou a institucionalização de um espaço para diálogo entre estado e sociedade, nas figuras respectivas do Governador e de representantes de diversos interesses da comunidade (CRUZ, s.d).

Nesse contexto, a SEPLAG cumpriu uma função importante de reaproximar atividades de planejamento e orçamento às atribuições de montagem sistemática de acompanhamento e avaliação de ações governamentais. Tais iniciativas ajudaram a compor um quadro de ressignificações ideológicas a respeito do conceito de estratégia, e de planejamento no âmbito da gestão pública. A concepção de que a estratégia deve ser precedente à ação abriu espaço para esforços de implementação de um planejamento consistente e abrangente de políticas públicas para os focos prioritários do governo, capaz de inverter a lógica até então vigente de desenvolver planos isolados pelos órgãos e pelas Secretarias para só depois agrupá-los (SEPLAG, 2016).

Ainda em 2007, foi posto em prática o Projeto “Todos por Pernambuco”, dentro do intitulado “Modelo de Planejamento Democrático e Regionalizado”, utilizando-se de instrumentos significativos de diálogo e de participação social na formulação e condução de políticas governamentais, como o Caderno de Avaliação e Propostas e os Seminários Regionais. Ao final do mesmo ano, sentiu-se a necessidade de implementação e operacionalização efetiva de um Modelo de Gestão Integrada, que instaurasse um alinhamento definitivo entre planejamento, orçamento e execução das políticas do estado e o monitoramento e acompanhamento das ações do governo, bem como a mensuração de impacto e efetividade de suas ações no processo de transformação da realidade social e econômica do estado (CRUZ, s.d).

Assim, o Modelo integrado de Gestão Todos por PE foi oficialmente implementado em 2008, formalmente instituído pela Lei Complementar 141/2009, e tornou-se reconhecido por alinhar instrumentos formais de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – e rotinizar, na gestão pública, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, a saber: formulação, implementação, monitoramento e avaliação, trabalhadas e acompanhadas *pari-passu* pela administração pública direta (SEPLAG, 2016).

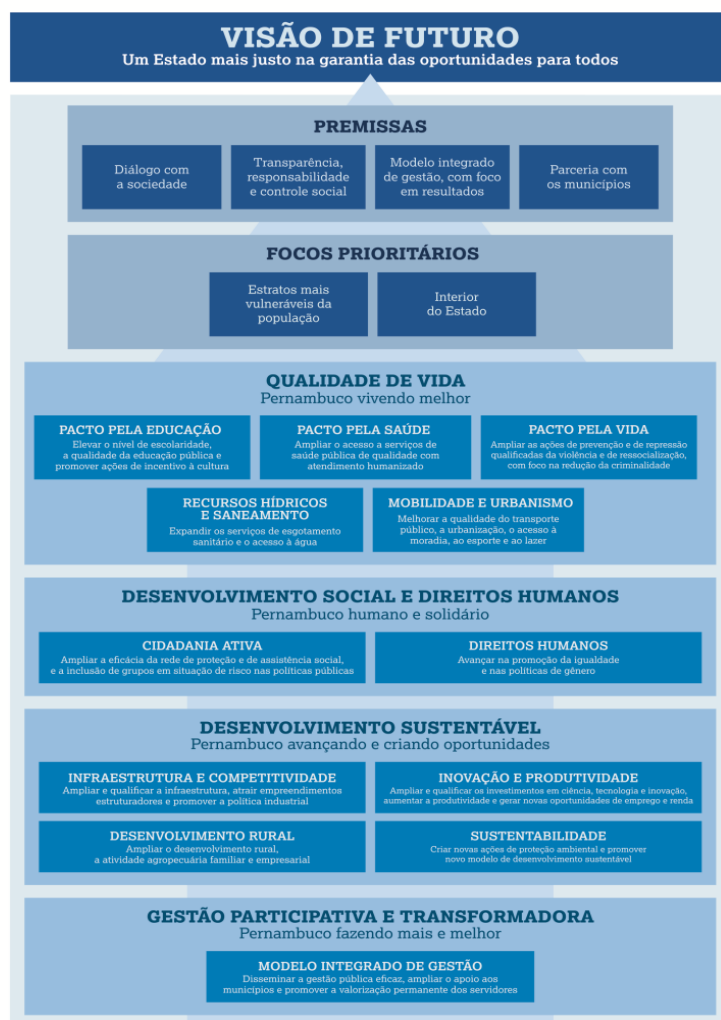
A estruturação do Modelo “Todos por Pernambuco” também envolve a definição de objetivos considerados estratégicos pelo governo. Elementos extraídos diretamente do

Programa de Governo auxiliam a compor os Mapas da Estratégia de cada quadriênio. Segundo a Seplag (2016), tais Mapas tomam como base metodológica os mapas estratégicos propostos pelo *Balanced Score Card*. Simbolizam, dessa forma, o resultado dos compromissos assumidos no Programa de Governo juntamente às sugestões apresentadas pela população nos Seminários Todos por Pernambuco, além das contribuições advindas dos diagnósticos setoriais e da leitura dos indicadores de resultados utilizados nas áreas prioritárias. Após ser submetido à apreciação do Governador e Secretariado, o Mapa da Estratégia é formalmente validado em uma reunião de pactuação (SEPLAG, 2016).

Os Objetivos Estratégicos agrupam-se em torno de temas estratégicos, ou das chamadas Perspectivas, as quais são desenvolvidas a partir dos Eixos Estruturantes propostos no Programa de Governo. Abaixo, o corrente Mapa da estratégia do “Todos por Pernambuco” (2015-2018) descreve como se encontram delineadas suas premissas, seus focos prioritários e suas quatro perspectivas, atualmente estabelecidas como: (1) qualidade de vida; (2) desenvolvimento social e direitos humanos; (3) desenvolvimento sustentável e (4) gestão participativa e transformadora.

Figura 3 (4): Mapa da estratégia do Modelo “Todos por Pernambuco” 2015-2018

MAPA DA ESTRATÉGIA 2015-2018



Fonte: SEPLAG (2016)

Como é possível perceber, é dentro da perspectiva da “qualidade de vida” que está situado o Pacto pela Educação, trazendo como principal objetivo estratégico “Elevar o nível de escolaridade, a qualidade da educação pública e promover ações de incentivo à cultura” no estado.

4.1.2 O Pacto pela Educação em Pernambuco

Implantado oficialmente em 2011, em meio às demandas levantadas nos Seminários Regionais do Modelo Integrado de Gestão “Todos por PE” e de necessidades identificadas

pelo governo do estado, o Pacto pela Educação (PPE) constitui uma política pública cujo foco se volta para a “melhoria da qualidade da educação para todos e com equidade, abrangendo todas as escolas estaduais de ensino fundamental anos finais (EFAF) e de ensino médio (EM), através do acompanhamento dos seus resultados” (SEPLAG, 2016).

No Programa de Governo do estado correspondente ao período (2015-2018, p. 9), o PPE é referenciado como um “modelo de gestão escolar orientado para resultados, com objetivos, estratégias, prioridades e prazos definidos”. Atualmente, o PPE envolve um total de 768 escolas de todas as regiões do estado, monitoradas por meio de um sistema mensal de metas por Painel de Avaliação de Resultados estabelecido para todos os anos do Ensino Médio. Vale pontuar que até o final de 2015, o PPE direcionava-se apenas a escolas de ensino médio, quando, a partir de então, foram introduzidas no plano as EFAF’s, mesma época em que se iniciaram as parcerias do governo do estado com alguns municípios (SEPLAG, 2016).

Atuando por meio de várias linhas de ação, o PPE intende firmar-se via fortalecimento de tais parcerias com a esfera municipal, acessibilidade de informações relativas ao quadro geral da educação no estado, valorização e capacitação continuada dos profissionais da educação e, sobretudo, pelo monitoramento e avaliação dos processos e resultados obtidos (SEPLAG, 2016), uma de suas principais bandeiras.

O PPE foi formalizado com o Decreto Estadual nº 39.336 de 2013, pelo qual foram estabelecidas as diretrizes para os Programas de Gestão por Resultados com geração de Valor Público. Conforme seu artigo 7º, os Pactos de Resultados, tal como é o caso do Pacto pela Educação, constituem “metodologias específicas de Gestão por Resultados aplicadas em programas multisetoriais, previstos no Mapa da Estratégia com a finalidade de obter a melhoria em indicadores de qualidade dos serviços públicos”.

Fundamental para a reestruturação da rede de gestão escolar demandada para o funcionamento do Pacto foi a adoção do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), do Índice de Desenvolvimento de Educação de Pernambuco (IDEPE) e da criação do Bônus de Desempenho Escolar (BDE). O SAEPE nivelou uma grade curricular mínima em toda a rede de escolas vinculadas ao Pacto, aferindo anualmente o desempenho das escolas. O IDEPE é um indicador exclusivo de Pernambuco, semelhante ao Ideb, porém avaliado em um intervalo de tempo menor (um ano) e de forma censitária, em todas as escolas do estado, enquanto que o Ideb é avaliado a cada dois anos, de forma amostral (algumas escolas selecionadas para a realização da prova). Já o BDE premia com um décimo quarto salário os

profissionais de escolas que alcançarem as metas de melhoria previstas pelo SAEPE (PERNAMBUCO, 2015).

Os esforços de melhorar a infraestrutura e a qualidade da rede de ensino renderam ao estado alguns destaques no cenário nacional de educação, como a quarta maior média no IDEB do ensino médio em 2013, e a liderança do *ranking* nacional de menor taxa de abandono escolar do país (5,2%) também em 2013, tendo sido esta liderança repetida em 2014 (3,5%) (PERNAMBUCO, 2015). Em 2015, o índice Ideb de 3,9 para as escolas de Ensino médio foi o maior do Brasil, fazendo com que Pernambuco ocupasse novamente posição de liderança nacional, juntamente com o estado de São Paulo.

Conforme apurado pela SEPLAG (2016), a tabela seguinte mostra a evolução dos principais indicadores utilizados para o sistema de monitoramento das escolas, a saber: Ideb; INEP e taxa de abandono escolar, exibindo os avanços obtidos nas escolas de ensino médio (EM) e nas escolas fundamentais de anos finais (EFAF):

Tabela 3 (4): Evolução nos Índices de Educação em Pernambuco

Índices/ano	2011	2012	2013	2014	2015	Evolução
IDEB – EM	3,1	-	3,6	-	3,9	25,8%
IDEB – EFAF	3,3	-	3,6	-	4,1	33,3%
IDEPE – EM	3,2	3,36	3,54	3,75	3,9	21,9%
IDEPE – EFAF	3,5	3,7	3,7	3,89	3,86	10,3%
TX ABANDONO – EM	11,3%	8,4%	5,2%	3,5%	2,5%	77,9%
TX ABANDONO – EFAF	6,6%	5,1%	3,6%	2,4%	1,5%	77,3%

Fonte: Adaptado de SEPLAG (2016)

O sistema de acompanhamento dos resultados do PPE ocorre por meio de reuniões que abrangem todos os níveis de ação do governo junto à SEPLAG e à Secretaria de Educação (SEE), até alcançar as Gerências Regionais de Ensino (GRE's) e inclusive as equipes das escolas vinculadas ao Pacto.

A nível estratégico, ocorrem reuniões do Comitê Gestor Executivo do Pacto, formado por membros da SEPLAG e SEE, presididas pelo próprio Governador do Estado. Em um segundo âmbito, ocorrem reuniões táticas, nas quais se apresenta um panorama da situação regional das escolas de uma determinada GRE. Nela, discutem um representante da SEPLAG, o Gestor da GRE avaliada e os respectivos Diretores das escolas que apresentem baixo rendimento, denominadas “escolas prioritárias”. Por fim, a nível operacional, são realizadas

reuniões nas escolas, na presença de toda equipe escolar, incluindo professores, técnicos da GRE e gestores da SEPLAG, para discutir os resultados obtidos pela escola, o *feedback* dos encaminhamentos gerados nas reuniões táticas, as soluções já cotadas para implementação e seus respectivos andamentos (SEPLAG, 2016).

4.1.2.1 O Sistema de monitoramento por resultados e o uso de indicadores

O PPE trouxe, junto com sua implementação, mudanças mais significativas sobretudo no que diz respeito à implantação de uma política diferenciada de “responsabilização educacional”, por meio da definição de indicadores e de metas educacionais. Basicamente, são trabalhados dois tipos de indicadores no nível da gestão: Indicadores de Processo e Indicadores de Resultado, conforme figura abaixo:

Quadro 5 (4): Indicadores do Pacto pela Educação em Pernambuco

Indicadores		Periodicidade
Resultado	Ideb	Bianual
	IDEPE	Anual
	Taxa de aprovação	Anual
	Taxa de abandono	Anual
	Taxa de distorção idade x série	Anual
Processo	Participação nas avaliações externas	Bimestral
	Estudantes abaixo da média	Bimestral
	Participação nas notas internas	Bimestral
	Frequência dos professores	Bimestral
	Frequência dos estudantes	Bimestral
	Professores nas formações	Bimestral
	Aulas dadas x Aulas Previstas	Bimestral
	Cumprimento dos conteúdos	Bimestral
	Famíliares nas reuniões	Bimestral

Fonte: Adaptado de SEPLAG (2016)

Os indicadores de processo são mensurados pela frequência discente e docente, razão entre o número de aulas previstas e aulas dadas, cumprimento dos conteúdos curriculares, número de estudantes abaixo da média e inclusive a taxa de participação familiar nas reuniões escolares. Já os indicadores de resultado são aqueles que são oficialmente publicados como saldo do processo. Os mais representativos são o Ideb e IDEPE, este último aferido pela prova

do Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE), em Língua Portuguesa e Matemática, que passou a ser realizada anualmente em todas as escolas do estado para gerar relatórios pedagógicos, e também levando em consideração a média escolar de aprovação dos alunos (SIEPE, 2017).

Acrescentam-se à essa lista os chamados “Indicadores de impacto”, mais difíceis de mensurar e menos conhecidos inclusive por todos os estratos dos entrevistados. Esses últimos são trabalhados mais especificamente pela SEPLAG e obtidos principalmente junto à Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), autarquia de pesquisa e estudos com dados estatísticos vinculada à SEPLAG. Neste caso, os dados fornecidos para estudo junto aos demais indicadores referentes ao PPE constituem uma carteira com 72 indicadores sociais, analisados sobretudo em função de avaliar a evolução da política de educação vinculada ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado.

Além do trabalho com indicadores e metas, outra mudança consubstancial advinda junto com o Pacto que merece ser ressaltada como pedra de toque para a sustentabilidade de novas práticas na gestão do contexto escolar é o movimento em direção à modernização do sistema utilizado por toda a rede estadual para divulgação das notas dos alunos e todas as demais informações que irão compor os indicadores utilizados no PPE. O Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), ferramenta de apoio ao professor na *web*, foi implantado em 2012 e é alimentado por professores e educadores de apoio, além de contar com ambientes integrados de informações da “Gestão da Rede de Ensino”, “Gestão de Programas Educacionais” e um ambiente “Pedagógico” (PERNAMBUCO, s.d).

O SIEPE foi citado por quase todos os entrevistados como o instrumento de comunicação mais eficaz entre corpo docente, família dos alunos, escola e GRE, e pontuado como principal plataforma para a mudança de comportamento da comunidade escolar em relação à publicidade e à transparência dos resultados que estão sendo obtidos na educação. No entanto, alguns entraves como atrasos na alimentação do sistema e problemas na rede de internet fornecida nas escolas ainda dificultam e prejudicam a plenitude de seu aproveitamento.

O Pacto pela Educação em Pernambuco também apresenta algumas carências, a começar pelas falhas ainda existentes no esforço de fazer com que as estratégias elaboradas a nível estratégico cheguem efetivamente ao “chão da escola”, das críticas ainda mencionadas em relação aos índices da filosofia da gestão por resultados e do longo caminho a ser percorrido para o alcance de uma média (Ideb) que efetivamente simbolize excelência da

qualidade no ensino e na aprendizagem dos estudantes. A esse respeito, as observações da pesquisa empírica mostraram que o estudo das práticas de gestão da política pública pode significar um bom começo para desenhar considerações pertinentes em relação a sua melhoria.

A seguir, são apresentados os resultados da análise temática realizada, analisando-se as inovações gerenciais identificadas no PPE e caracterizando como elas se constituem em inovações na gestão pública.

4.2 A inovação na Gestão Pública e suas práticas constitutivas: o caso do PPE

Retomando a literatura referente às distintas formas de se inovar na gestão, foram resgatadas diversas dimensões práticas presentes no discurso dos entrevistados, correspondentes às categorias supostas na concepção inicial de pesquisa expostas no Quadro 2 (2). Dessa forma, a seguir, apresenta-se uma descrição densa das principais práticas constitutivas em torno das categorias “Performance”; “Estratégia”; “Estrutura”; “Configurações em rede” “Rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos” e “Processo decisório”. Ao final de cada seção, é apresentado um quadro síntese da análise, com os principais temas encontrados para cada uma das práticas constitutivas de cada categoria. As práticas constitutivas de cada categoria foram listadas em negrito na coluna esquerda dos quadros. Para alguns temas dessas práticas constitutivas foram encontradas inovações particularmente advindas com o PPE. Essas “inovações peculiares ao PPE” foram destacadas em balões na coluna direita, e associadas aos temas com os quais estão diretamente relacionadas.

4.2.1 Performance

As principais considerações feitas em torno da categoria da “performance” levam a crer que atitudes e comportamentos diretamente vinculados ao perfil de atuação do gestor têm um impacto relevante na condução, na mediação ou na realização de ajustes no processo de inovação na gestão. Por diversas vezes, tais considerações estiveram, no discurso dos entrevistados, representadas na figura do Governador à época da implementação oficial do

Pacto. Em outras, também apareceram ligadas à figura do Gestor de GRE e dos Diretores Escolares como peças-chave do processo inovativo e de sua perenidade. Também foram descritas práticas diretamente apropriadas por Secretários Executivos da SEE-PE. Basicamente, trata-se de todos os atores que desempenham funções gerenciais, inspiram ou exercem algum tipo de influência em relação ao trabalho dos demais e ao desempenho organizacional.

Primeiramente, é perceptível que a performance do gestor pode desempenhar um papel fundamental na mediação entre a inovação na gestão e a performance organizacional (WALKER; DAMANPOUR; DEVECE, 2011) do contexto ao qual a inovação se refere. Nesse sentido, conclui-se que as intervenções podem se materializar através de ações diretas e corretivas do gestor frente à emergência de resultados negativos, ou até mesmo sob a forma de pausas para a concessão de esclarecimentos sobre a seriedade que determinado processo deveria ter para o alcance de objetivos desejáveis no contexto organizacional.

No caso dos gestores de GRE, essa postura como mediador também se mostra decisiva nos termos da preocupação com a situação financeira e com divulgação dos indicadores de resultado obtidos pelas escolas, feita por meio dos chamados “painéis de gestão”, como demonstra o seguinte trecho:

[...] tem fotos inclusive, em que a gente observa um gestor colocando um painel de gestão à vista na... na... com... entrada da... da GRE. [...] Tá lá os indicadores da escola, cada um desses indicadores que ele trabalha, os in... a situação financeira da escola ou da GRE, colocada na frente da... da... da GRE [...]. Essa forma de atuação já é uma forma que veio com o Pacto. Ninguém se preocupava em divulgar o... divulgar a minha escola tá assim, minha escola tá assado. Hoje em dia todo mundo passa tem uma preocupação de publicizar, tornar público esse resultado da escola, independente de ser positivo ou negativa, diga-se passagem, né?

Conforme demonstra o trecho, percebe-se que houve uma mudança no comportamento da gestão, a qual, além da preocupação em exibir os resultados em painéis e divulgar a situação da escola para o conhecimento de todos, os gestores também passaram a “estudar os números” do Pacto. Por sua vez, o comportamento de estímulo à publicação dos resultados traz implícitos os reflexos da “forma de atuação” do próprio gestor perante seu entendimento particular dos indicadores de processo para a divulgação dos resultados escolares.

Por exemplo, passa os... outra coisa, gestores passaram a estudar os números antes... antes da... eu me lembro quando eu cheguei aqui, eh... chegavam

dados assim, absurdos, como frequência, 5000%. Não existe, era um erro, só que ninguém olhava. Se ninguém olha passa. Entendeu? E assim, isso demonstrava claramente que ninguém se preocupava (ENTREVISTA A.1).

Então, é isso que eu tô te dizendo, assim... os gestores escolares eles estão aprendendo a importância desses resultados, estão aprendendo que esse resultado não pode ficar só pra ele, que ele tem que trabalhar isso com todo mundo. A dificuldade tá aí, ele saber trabalhar isso, porque trabalhar... mostrar resultado também não é todo mundo que tem esse domínio e associar esse resultado à presença da escola [...] (ENTREVISTA C.11).

Para tanto, supõe-se que ele frequentemente estabeleça pontos de partida para compor diagnósticos e estabelecer certos tipos de política. Nesse contexto, o uso de certos instrumentos políticos resultantes de mudanças em políticas de gestão (HALVORSEN, 2005) podem representar, na figura do gestor, ou em referência à imagem ligada à performance geral do governo em questão, mudanças simbólicas que venham a favorecer ou ameaçar a estabilidade do projeto de inovação em curso. Embora já seja efetivamente considerado como uma política pública, em detrimento de uma política de governo, foi marcante, sobretudo no período inicial de implementação do PPE, o ceticismo por trás da filosofia inerente à gestão por resultados do Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco”. Mesmo face a tal ceticismo, é possível identificar como no discurso de alguns entrevistados, tal perspectiva negativa ainda se encontre associada à imagem do gestor ou do governo, no sentido de, por exemplo, “não fazer cabide político”, “botar o diretor lá em cima” ou, pelo contrário, seguir a “linha de trabalho” dele.

Até porque, da mesma forma, a performance gerencial também se mostra responsável por balizar as regras e rotinas pelas quais o trabalho é realizado (BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008) no contexto organizacional. Esse tema manifestou-se sobretudo em relação ao trabalho que acontece nas GRE's e nas escolas. Muitas mudanças têm sido verificadas pelos gestores regionais sobre o modo de trabalho adotado pelas escolas antes e após o PPE. Foram frequentes as referências feitas a formas de operar “desconectadas” umas das outras, sem horários rígidos, organização e direcionamento das ações em direção a uma possível unificação da metodologia de trabalho da rede estadual, com exceção da parametrização curricular imposta pela LDB nas salas de aula. Com o advento do Pacto, manifesta-se um discurso marcante em direção a “um novo olhar” para as rotinas e para o estabelecimento de metas, mas sem deixar de lado a importância da performance do gestor, adotando uma postura

ativa para balizamento das tarefas, como fica evidenciado no depoimento do Gestor de GRE a seguir:

Então a gente chama diretores, conversa com eles, mostra, “lembra quando eu dizia que você enquanto diretor de escola tem que participar do Conselho de Classe, não pode jogar a responsabilidade de Conselho de Classe só pra educador de apoio?”, “lembro”, “lembra que você não fez? olha aqui o resultado da tua escola e o resultado de quem participou”. Aí eu dizia, “lembra que eu dizia, ‘vamos observar os estudantes abaixo da média, chamar os pais, fazer uma ação’, lembra?”, “lembro”, “e você não fez, oh resultado da sua história”. “Lembra quando eu dizia que a participação nas metas era necessário você criar uma meta com o estudante com o professor de 90% de aprovação pra ele poder saber que era a média dele?”, “lembro”, “lembra quando eu dizia a você, a frequência do professor tem que tá registrado no livro de ponto pra você poder garantir que professor foi ou faltou?”, “lembro” (ENTREVISTA C.3).

Em relação aos aspectos da performance gerencial que podem estimular a motivação ou o alinhamento de esforços (HAMEL, 2006; WALKER, DAMANPOUR, DEVECE, 2011) de todas as partes envolvidas com o PPE, estima-se que uma função importante do gestor seja a de agregar e compartilhar expectativas, esclarecer e “dar crédito” à participação de cada uma dessas partes no processo, colaborando para fomentar um senso de pertencimento e de percepção coletiva tanto dos resultados positivos quanto dos negativos, como evidencia outra declaração do mesmo gestor:

Então a gente percebe que ‘estamos’ crescendo, por quê? Porque esse diagnóstico aqui, quando a gente recebe eu chamo a escola, eu faço uma reunião na escola, e a gente con... mostra à toda a comunidade. Reunião de pais, faço reunião com os professores e com os funcionários. E aqui a gente mostra todas (essas todas e diz), “o que é que você tem a ver com isso” (ENTREVISTA C.3).

É útil complementar que a percepção de cada um dos atores envolvidos - coordenadores, gestores regionais e secretários – também representa pontos de vista diferenciados conforme o seu nível de atuação estratégica e de participação na concepção das linhas de ação primárias do Pacto. O conjunto de depoimentos dos secretários executivos demonstrou, nesse sentido, um pouco mais de parcimônia em relação aos sentimentos de “orgulho”, “euforia” e “autoestima” descritos pelo atingimento de determinadas metas pelos gestores regionais, e dedicou uma ênfase bem maior ao valor do “alinhamento das ações” entre os níveis de atuação do Pacto.

Nós temos que levar esse conceito de que nós ainda temos muito o que melhorar, especialmente agora que nós atingimos o primeiro lugar de Ideb e pode passar uma falsa sensação de dever cumprido que não existe, o secretário é sempre muito claro nesse sentido dizendo: em primeiro lugar, só um degrau dessa escada que a gente ainda tem que subir. [...] Obviamente que matematicamente vem outro lado, matematicamente eu não posso chegar para uma escola que está com média três e meio e dizer que ela tem que mirar no sete porque talvez isso seja, tenha efeito desestimulante sobre a escola. Então eu diria que manter esse conceito vivo é muito importante. Agora cabe à secretaria, de fato pensar em estratégias para que as escolas cheguem lá (ENTREVISTA, B.3).

Assim como a performance gerencial associa-se a aspectos vinculados à motivação e ao alinhamento das ações entre as instâncias administrativas até chegar de fato ao contexto escolar, é possível considerar que ela exerça um papel muito importante na geral condução do processo de inovação (BIRKINSHAW; HAMEL; MOL, 2008). Esta prática torna-se observável na medida em que o gestor assume papéis de liderança, articula ideias, ou mostra-se como peça-chave, ao menos inicial, para assimilar o projeto de inovação de modo correto e facilitar entre os demais sua disseminação, tal como é possível inferir a partir do discurso do gestor abaixo:

Quando você compreende o trabalho como um todo e quando você trabalha verdadeiramente com a equipe, porque você só você não consegue fazer nada. Você precisa ser um líder, também para o Pacto pela Educação é importante a liderança, porque você precisa ser um líder e que inspire pessoas (ENTREVISTA C.10)

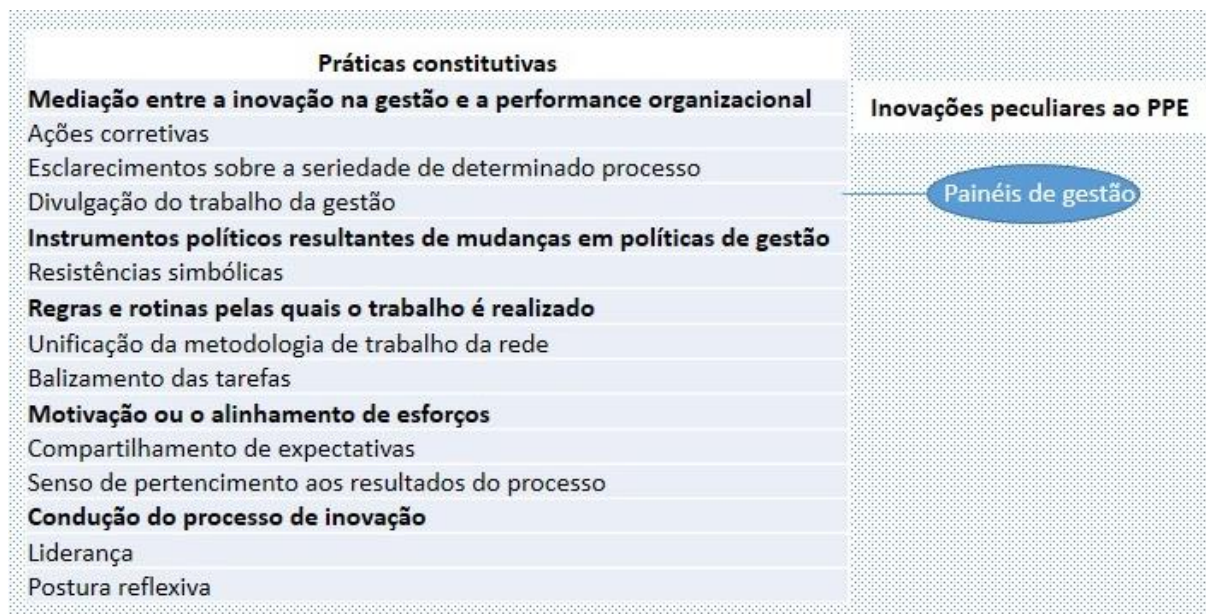
Da mesma forma que a liderança, explicitada na fala do entrevistado, a compreensão da necessidade de uma postura não só ativa, mas também reflexiva diante desse processo de assimilação e disseminação de práticas também se faz presente, especialmente por parte dos níveis mais estratégicos, como é o caso das Secretarias Executivas:

Deixa eu te dizer... eh... quando eu vim pra cá, assumi isso aqui, a... essa gerência [...], eu sempre trabalhei com ensino médio, sempre trabalhei com jovens, fui professor de ensino médio, gestor de três escolas, mas eu nunca tinha trabalhado com a política pública, eu digo assim, eu era uma ponta da política, vamos pensar assim, mas quando a gente vem pra um lugar desse, a gente passa a ser o, entre aspas, o pensador, não só o executor da política (ENTREVISTA B.4).

Sintetizando as práticas constitutivas destacadas nessa categoria, ressaltam-se os temas de intervenção (proposição de ações corretivas), liderança e reflexividade do gestor sobre o processo de inovação. Também são significativas as atuações de balizamento junto aos

demais, quando, por exemplo, o gestor compartilha expectativas ou atua no sentido de unificar o trabalho da rede. A principal inovação intrinsecamente advinda com o PPE observada dentro dessa categoria foram os painéis de gestão, diretamente associados ao tema de divulgação interna do trabalho da gestão, conforme figura seguinte:

Figura 4 (4): “Práticas associadas à performance”



Fonte: Elaboração da autora

4.2.2 Estratégia

De maneira geral, as práticas inerentes ao parâmetro da estratégia organizacional situam-se a um nível mais complexo de planejamento das ações e de gestão de pessoas e de recursos. Também incorpora práticas inerentes às relações externas com alguns dos públicos diretamente ligados ao setor.

No caso do PPE, as práticas referentes à gestão do conhecimento (VOLBERDA; VAN DEN BOSCH, 2005; HAMEL, 2006; BLOCK, 2010); manifestam-se por meio de um novo olhar para o ingresso na carreira de gestor e novos métodos de formação de profissionais na intenção de fortalecer o trabalho administrativo e pedagógico nas escolas. O treinamento feito por professores para atuarem como diretores de escola proporcionado pelo Programa de Formação Continuada de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE), juntamente com o Programa de Formação Continuada de Técnicos Educacionais (PROTEPE), é destinado a prover competências novas em gestão, monitoramento e avaliação educacional. Tais

programas foram implantados em 2013, suprimindo uma carência de formação direcionada até então nunca realizada como condição para eleição de diretores escolares, constituindo, assim, uma inovação para o planejamento de cargos e carreiras em comparação ao que se praticava anteriormente ao PPE.

Também é importante citar a que a demanda em relação à formação de professores também tem sido diagnosticada com base na observação dos descritores escolares e no acompanhamento de notas internas dos alunos, conforme descrito pelo seguinte Secretário:

Então você observa que se o conjunto geral de estudante tendo (um desempenho) muito ruim na área [...] então você já programa as formações, né? Dos professores de uma forma mais alinhada. Então as nossas formações aqui no estado não são formações soltas né? Simplesmente com foco em Especializações, Mestrados, Doutorado, a gente faz formações em sala de aula, formações regionais com foco em fortalecer os descritores que a gente tá observando a partir do... das avaliações feitas com os estudantes que os estudantes tão tendo mais dificuldade (ENTREVISTA B.1).

Em contrapartida, ainda são mencionados muitos gargalos no que se refere, por exemplo, ao preparo de profissionais que lidam com tecnologias de informação que, no caso, integram o principal sistema de comunicação utilizado no Pacto, o SIEPE:

Algumas escolas que tem um quantitativo muito grande de estudantes e não dispõem ainda pessoal qualificado para que essas informações possam chegar sempre de maneira rápida, no tempo certo. Porque não adianta, pra eu tratar o que tá acontecendo no terceiro bimestre tem que ser agora. Depois que o ano terminar não tem mais sentido. Você tá entendendo? Então eu acho que o ponto fraco nosso ainda é não ter uma... uma... uma internet com a... com a capacidade que a gente precisa e o implemento desse de pessoal que saiba éh... utilizar esse tipo de... de tecnologia (ENTREVISTA C.4).

As deficiências recorrentes em relação à rede de internet são um primeiro exemplo de fatores que, em tese, extrapolam ao escopo principal das ações dos gestores entrevistados em relação as práticas inerentes ao seu trabalho em relação ao PPE. Entretanto, o bom funcionamento da internet muito significa para a tempestiva alimentação do sistema e melhor aproveitamento do SIEPE por toda a comunidade escolar. Nesse sentido, podem ser encontrados os primeiros sinais de transversalidade da política pública. Em primeiro plano, no que diz respeito à manutenção da rede e dos equipamentos de *hardware* nas escolas, responsabilidade do governo federal, por meio do Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO), mas cuja gestão é descentralizada pelas Secretarias de Educação estaduais, cumprindo também a cada Secretaria a capacitação de profissionais para sua

manipulação (MEC, 2016). Secundariamente, em referência a um longo processo de implementação de tecnologias de informação e comunicação nas escolas, o qual inclui a gestão de uma série de elementos que transcendem a capacidade da SEE-PE.

De volta ao discurso estratégico dos gestores do PPE, realiza-se uma defesa contundente da formação em serviço do gestor. Não obstante, essa percepção mostrou-se fortemente vinculada com os resultados a serem perseguidos pela escola e pelo PPE como um todo. Dessa forma, a qualidade das formações e dos treinamentos fornecidos pelo governos estariam diretamente ligados ao interesse de alcance dos objetivos traçados pelo modelo de gestão por resultados no qual se pauta o Pacto.

Diretamente ligado a esse modelo de gestão por resultados encontra-se o Bônus por Desempenho Educacional (BDE), o qual constitui objeto principal para uma representação prática de novos modelos de gestão da remuneração ou sistemas de recompensa de colaboradores (EVAN, 1966; DAMANPOUR; EVAN, 1984; HAMEL, 2007; WALKER, DAMANPOUR E DEVECE, 2011).

Além de estímulos “financeiros”, materializados pelo BDE, as alterações estruturais no organograma de gestão das GRE's, com a implantação das coordenações espelhadas no mesmo formato das secretarias executivas da SEE também foram responsáveis por proporcionar, na concepção de boa parte dos entrevistados, ganhos em reconhecimento e valorização profissional na carreira na GRE, conforme relata a coordenadora:

C.11: [...] eu saí da gestão de escola pra ser chefe de unidade, que essa unidade era responsável por essas escolas, escola da qual eu era gestora, só que enquanto chefia de unidade, eu recebia bem menos do que um gestor. O gestor era responsável só pela sua escola e a minha unidade era responsável por 77 escolas. Entendeu? Aí, assim, existia uma... uma contradição, algo que não batia nisso aí, nessa estrutura da rede.

Pesquisadora: Entendi.

C.11: Então muitas vezes eu vim pra cá por questões pessoais, na questão do aprendizado, de querer aprender, né? Não ter... não ter um compromisso, assim, de família... então, pra mim, eu vim por isso, pra aprender. Mas aí não tinha atrativo, realmente nenhum, pra você se tornar chefia. E com a mudança, houve uma valorização profissional, uma valorização do cargo também, de certa forma, né? Porque quando se entende que a gente faz parte de uma Executiva, a gente estar ligada diretamente à Secretaria Executiva, agrega-se um valor profissional, não digo nem o valor financeiro, mas o valor e o reconhecimento profissional a esse cargo (ENTREVISTA C.11).

A chefia de unidade à qual a respondente se refere corresponde ao período anterior à implementação das atuais Coordenações na estrutura da GRE. O processo seletivo utilizado

para a composição dessa nova estrutura, com Coordenações Setoriais diretamente ligadas às Secretarias Executivas também simbolizou mudanças em comparação ao método praticado para indicação de chefes de unidade, incluindo provas escritas para a escolha dos Coordenadores, conforme detalhado em seção mais adiante.

Finalizando o conjunto de práticas identificadas nessa categoria da gestão, encontram-se novas práticas de planejamento estratégico (HAMEL, 2007) advindas com o PPE. A começar pela inspiração e integração ao Ciclo PDCA como método de planejamento adotado no Modelo “Todos por PE”, já bem incorporado ao discurso de alguns respondentes. O “diagnóstico”, o estabelecimento de “planos de ação” e seu respectivo “monitoramento” também mostram-se fortemente estabelecidos nos discursos dos entrevistados, conforme ilustra fala do gestor a seguir:

C.10: Uhum, olha, veja só. Eh... quando a gente trabalha com metas e por resultados, a gente primeiro tem que fazer o nosso plano de ação. Antes do plano de ação, as escolas tem o projeto político-pedagógico. Então, assim, você faz o projeto político-pedagógico, você monta o regimento da escola, e dentro do projeto político-pedagógico você vai montar um plano de ação, que é justamente pra dizer quando, quem, como vai fazer, vai executar aquela ação que você botou no seu projeto político-pedagógico. Certo? E a partir desse plano de ação, você monta suas metas, e pra montar suas metas você faz um diagnóstico, justamente pra você ver aonde você precisa, eh... como era o nome... focar mais. [...] Porque assim, pra você trabalhar com resultado você tem que saber o que é que você quer, e aonde... e o que você quer alcançar (ENTREVISTA C.10).

Como menciona a entrevistada, percebe-se que tais práticas encontram-se, mais uma vez, pautadas pelo sistema de monitoramento de resultados inerente ao Pacto e, a nível mais amplo, pela gestão por resultados. O trecho seguinte corrobora tal perspectiva:

E acho que a grande mudança é isso. Eh, é o Diretor começar a ver que o... é... é muito importante o processo, mas ele precisa chegar àquele resultado, é fazer uma ligação direta do processo com o resultado, de como chegar ali (ENTREVISTA B.4).

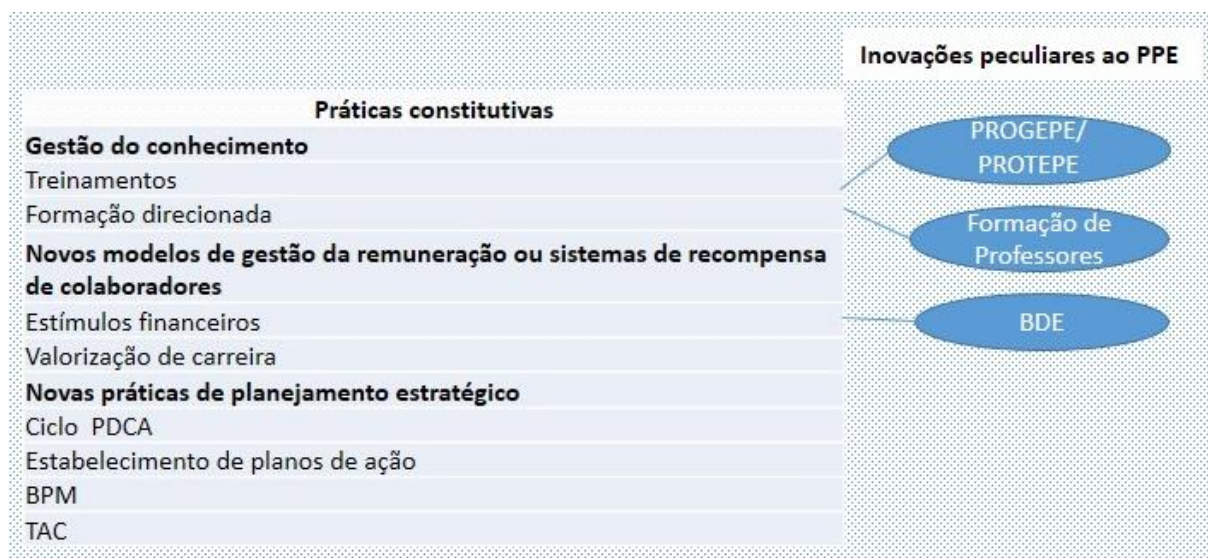
Ao mesmo tempo, o que poderia ser alvo de crítica pela ênfase em resultados, sob determinados aspectos desse modelo de gestão também se verifica, na descrição de vários gestores (conforme explorado mais adiante, pela dimensão prática “uso de indicadores de desempenho”), a prevalência de “um parâmetro”, “rumo”, “norte” ou “caminho a seguir”, até então nebuloso para o trabalho que era realizado nas GRE’s antes do PPE:

[...] Quando você tem um caminho a seguir, tem uma meta a conquistar, com certeza, você vai em busca dele. E quando você vai em busca dele, é mais fácil você planejar, se organizar e chegar lá. Quando você não tem um caminho a seguir, você vai chegar em qualquer lugar, aí a coisa bagunça e você pode ter até um resultado favorável, mas o normal é no meio... que a coisa não caminhe bem... E essa questão da meta, que é um ponto forte, você saber pra onde vai, saber como vai (ENTREVISTA C.1).

Ao colocar questões referentes a planejamento estratégico em evidência, ressalta-se, no caso do PPE, a incorporação de algumas práticas naturais do setor privado. Além do já mencionado Ciclo PDCA, o *Business Process Management* (BPM), também foi mencionado, como uma abordagem semelhante à Gestão da Qualidade Total aplicada aos processos da Secretaria Executiva de Finanças da SEE-PE. Já para a Secretaria de Educação Profissional, a “Tecnologia Empresarial aplicada a resultados” (TAC) tornou-se uma ferramenta de apoio importante para a criação de um método específico de planejamento estratégico voltado ao contexto escolar, desenvolvido por meio de consultoria interna.

Em síntese, as principais considerações em torno da categoria da estratégia, bem como as inovações peculiares ao PPE nessa categoria, foram elencadas no quadro a seguir. Nessa categoria, puderam ser observadas três inovações peculiares ao PPE, consistindo nos programas de treinamento e formação direcionada de professores e gestores específicos do Pacto e no Bônus por Desempenho Educacional (BDE), respectivamente associados aos temas de treinamento, formação direcionada e estímulos financeiros:

Figura 5 (4): “Práticas associadas à estratégia”



Fonte: Elaboração da Autora

4.2.3 Estrutura

Mudanças estruturais também podem constituir pontes expressivas para o processo de inovação na gestão. Aspectos como hierarquia, autoridade e responsabilidade também são trabalhados nesta categoria. No caso do PPE, a maioria das práticas parametrizadas pelos aspectos estruturais naturalmente rebatem nos sistemas de comunicação da rede e da reflexão ou melhor compreensão sobre o sentido dos papéis desempenhados por cada unidade ou departamento e sobre os fluxos de informação correntes entre ambos. O que permitiu considerar que mudanças relativas a alterações estruturais e comunicação apresentam uma tendência para caminhar juntas.

Uma das práticas mais facilmente observáveis em se tratando desta categoria são as consubstanciais novas relações interdepartamentais permitidas por novas configurações de estrutura organizacional (DAMANPOUR; EVAN, 1984; EVAN, 1966). Conforme já mencionado na seção anterior, uma reordenação significativa do organograma das GRE's trouxe alterações espelhadas na estrutura de Secretarias Executivas da SEE para a criação das Coordenações Setoriais. A mudança foi permitida por meio de um diagnóstico iniciado apenas em 2015, mas a efetiva implementação das Coordenações só se deu em julho de 2016. Anteriormente, a estrutura das GRE's contava com a Unidade de Gestão de Rede (UGR) e Unidade de Desenvolvimento da Educação (UDE), em um quadro no qual muitas atribuições técnicas recaíam sobre o Gestor de GRE e a comunicação entre gerência e sede (SEE) era dificultada por correspondentes setoriais equivalentes, conforme bem ilustra o depoimento da gestora a seguir:

Então o que eu acho era... o gestor da GRE ele tinha que tá muito na execução de algumas situações muito pontuais que não, por exemplo, haveria necessidade, eh... tipo, eh.... eu ter que fazer intervenções junto à logística de transporte, eh, a logística de, eh, material, né? Então isso era algo que é muito mais da execução e que não deveria tá, por exemplo, no meu nível. E as Coordenações, elas vieram trazer esse... essa maior distribuição das ações dentro da regional e garantir uma maior... um maior diálogo com cada executiva (ENTREVISTA C.5).

O exemplo de reestruturação do organograma das GRE's para a criação das Coordenações Setoriais, confirma a perspectiva de que as inovações gerenciais, ao contrário das inovações tecnológicas, apresentam uma probabilidade bem maior de emergir pela necessidade ou por uma demanda específica (BIRKINSHAW; MOL 2006). Acrescenta-se, no

discurso de quase todos os gestores, a dificuldade específica em relação à comunicação com a Secretaria Executiva de Educação Profissional, dada a importância desse eixo para a rede de educação no estado. Mediante a implementação da Coordenação de Educação Profissional, foram possibilitadas trocas de experiências mais frequentes entre sede e escolas que se expandem em número em todas as GRE's:

Pra que ela [a Secretaria Executiva de Educação Profissional] possa ter conhecimento do todo dentro da escola. Como é que essa ação de formação pode ajudar na escola, eh... o planejamento daquela escola? Aí a escola prioritária, "os professores estão participando da formação ou não?". Aí planejamento já olha. Aí a CGGR diz, "e o diretor tá fazendo alguma ação ou não?". Aí vem o financeiro, "o recurso chegou pra escola pra poder desenvolver aquela atividade ou não?". Então quer dizer, existe a integração. E isso facilita muito porque o alinhamento das ações que vêm da Secretaria é executado na Gerência Regional e chega até a escola (ENTREVISTA C.3).

Depreende-se que as alterações estruturais decorrentes da implantação das coordenações provocaram ganhos significativos no alinhamento das ações e na melhoria do fluxo de comunicação entre departamentos das Gerências Regionais e entre estas e a Secretaria de Educação. Não poderia ser muito diferente com relação às novas práticas ou sistemas de comunicação interna (EVAN, 1966; DAMANPOUR, EVAN, 1984; HAMEL, 2007) introduzidos junto com o Pacto na estrutura organizacional.

Nesse sentido, um dos principais instrumentos de gestão referidos pelos respondentes (o mais recorrente citado nas entrevistas), o SIEPE, cuja implementação ocorreu quase que concomitantemente à implementação oficial do Pacto, trouxe um saldo bastante positivo para a comunicação não só interna, mas também em direção aos próprios alunos e familiares. Entretanto, a familiarização com a prática de alimentar o sistema e aproveitar as informações por ele geradas para tomar conhecimento até mesmo individualizado do desempenho discente não foi tarefa fácil. Procedeu-se a uma fase de transição para uma plataforma nova de modo "assustado" na compreensão de alguns gestores. Mesmo assim, seus diferenciais mais marcantes, a proposta de total informatização e a acessibilidade, permitem que todos possam acompanhar o desempenho discente, avaliado por meio dos chamados "descritores de desempenho":

Eu não atendo nenhum diretor aqui, nenhum professor, nenhum estudante sem o... se não for consultando o sistema. Então se você fosse aluna da rede estadual e viesse conversar comigo, "representante de escola?", aí quer dizer, "da escola tal", "de que turma?". Então eu já ia ver como é que tava você, se você se saiu bem no primeiro bimestre, se você não se saiu, quais são as

disciplinas que você não tava. Então o Siepe, ele é uma ferramenta impressionante de gestão (ENTREVISTA C.4).

“Praticidade” e “riqueza” no detalhamento das informações expostas no principal sistema de comunicação do PPE esbarram, contudo, em problemas básicos de qualificação ou carência de pessoal habilitado para alimentá-lo sempre de forma correta e tempestiva, para que os dados possam ser consolidados no prazo hábil pela SEPLAG, ou ainda, problemas com a internet – conforme já discutido – que justificam o fato de muitas escolas ainda utilizarem diário de classe impresso ao invés de eletrônico, nos moldes do SIEPE. Os dados computados por meio do SIEPE também possibilitam análises estatísticas sobre a aprendizagem dos alunos, permitindo intervenções nas escolas e, nesse sentido, necessariamente, um lastro ou embasamento mais firme para a comunicação entre Gerência Regional e Direção Escolar; SEPLAG e Gerências e por que não dizer, entre família e estudante. Mais uma vez, ressalta-se a necessidade de gestão da transversalidade da política, com destaque para a intersetorialidade das ações do PPE.

É possível dizer que a facilidade de acesso e de acompanhamento dos dados no SIEPE, juntamente às alterações nas configurações estruturais com a implementação das coordenações nos moldes nas secretarias executivas nas GRE's constituem, lada a lado, escopo para uma sólida investigação a respeito das interferências e melhorias que o reordenamento das relações departamentais trazem à comunicação e vice-versa.

Neste último caso, os ganhos em comunicação trazidos pela reestruturação do organograma das GRE's com as Coordenações Setoriais proporcionaram, adicionalmente, o desenvolvimento de certos mecanismos de descentralização hierárquica (DAMANPOUR; ARAVIND, 2011), que proporcionaram um pouco mais de autonomia, notória entre o pessoal das coordenações, apontando a necessidade demandada mais especificamente em relação a um poder de decisão ou condição de agência que antes ficava limitado aos gestores de GRE:

E aí, diante das visitas nas Regionais, elas... eh... foi sentida essa necessidade dessa... dessa... por exemplo, "Ah, é pra tratar sobre a parte financeira". Eu tinha uma chefia, eu não tinha uma pessoa que respondesse, efetivamente, eu tinha um chefia. Então o que é que acontecia? A chefia despachava comigo pra poder eu despachar com o financeiro da Secretaria. Então muita coisa ainda passava pelo próprio Gerente, você tá entendendo? Hoje, não. Hoje, o financeiro, que é a SEGAF aqui, a Coordenação Financeira, dialoga diretamente com o Financeiro da Secretaria. Passa por mim? Passa, no sentido de monitoramento, de acompanhamento, mas não diariamente [...] não sou eu que vou cuidar diretamente com a escola, entendeu? (ENTREVISTA C.5).

Interessante observar, sob essa perspectiva, o dinamismo do fenômeno da inovação também pelo nível da agência individual, como resgatam Volberda, Van Den Bosch e Mihalache (2014). Novamente, é possível notar como a prática se encontra pautada no sistema de monitoramento e acompanhamento de resultados do PPE. Dessa vez, entretanto, a maior “autonomia” referida pelo gestor mostra-se, a princípio, como um fator resultante contraditório, em se tratando de um fluxo mais intenso de trocas de experiências em gestão promovido pelo reordenamento estrutural e por maior integração entre as partes, promovida pelo SIEPE. Se cautelosamente analisado, porém, trata-se de um efeito interessante, sob o ponto de vista do enriquecimento que tais trocas de experiências podem provocar ao gestor e, sob o ponto de vista de que quanto maior a integração entre as partes envolvidas – sugere-se GRE, escola, estudantes e família – maior a chance de percepção do papel que vem sendo desempenhado por cada um desses atores individualmente.

As vantagens de desenvolver consciência da importância do empenho individual ou de se sentir “percebido” dentro do sistema - e porque não dizer da estrutura – nem sempre é uma tarefa fácil, como ilustra o depoimento seguinte.

O SIEPE é quem dá... gera o Pacto, tem o instrumento ali do Pacto, que está me acompanhando e me monitorando. [...] Assim, a coisa era muito solta, as pessoas trabalhavam quando queriam e faziam o que queriam, essa era a realidade do estado quando eu entrei, em 2005. Que eu, inclusive, me envergonhava. E eu acho, eu acre... eu acho não, eu acredito que melhorou muito, óbvio, não sanou todos os problemas, porque aí você vai entrar em outros méritos [...], mas assim... eu não quero pensar como seria isso daqui se não tivesse o Pacto. Ia ser difícil trabalhar. Ia ser muito difícil, porque com o Pacto as pessoas se enxergam. As pessoas se veem. Dói, dói muito, porque é como se você tivesse um raio X seu, você... tudo que presta e o que não presta. [...] Pernambuco tá hoje do jeito que tá, muito ainda, porque criou-se o instrumento de acompanhamento e monitoramento dos resultados. Entendesse? E aí, é isso (ENTREVISTA C.11).

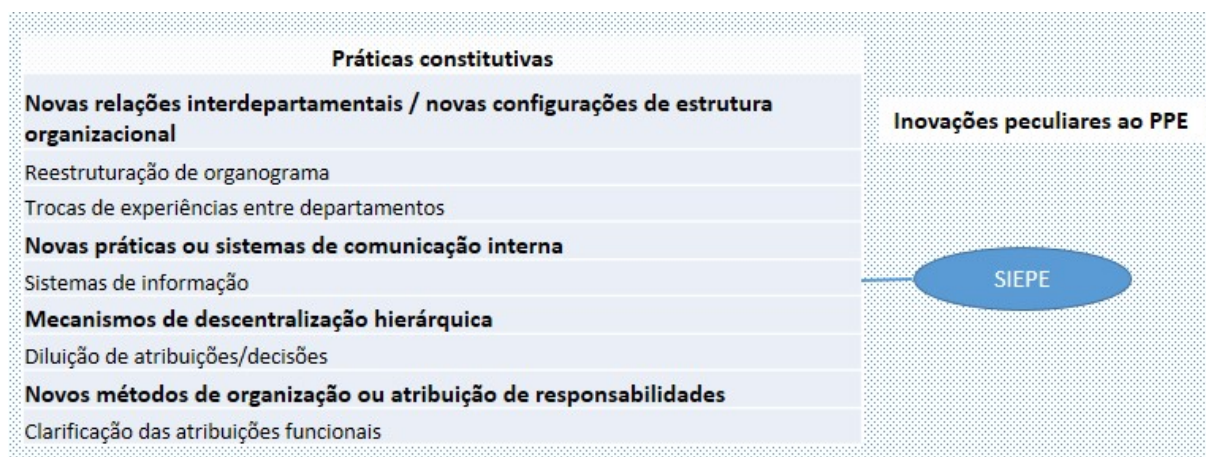
Além da melhoria evidente dos resultados em educação no estado, como sugere a respondente, a possibilidade de se “enxergar” associada à conscientização individual dos atores envolvidos com a educação também abriu espaço para a consolidação de novos métodos de organização ou atribuição de responsabilidades (HAMEL, 2006; BIRKINSHAW, HAMEL, MOL, 2008; BLOCH, 2010) no trabalho, ou mesmo no planejamento das ações.

Enfim, as principais implicações nessa categoria se referiram à consciência do cargo ocupado nos níveis de gestão – incluindo mais facilidade sobre como e a quem se reportar - compartilhamento de responsabilidades e delegação de funções antes concentradas na figura

do gestor, sensação de mais “redondeza”, no fluxo de comunicações – proporcionada em grande parte pelo SIEPE – e mais segurança em relação ao canal direto entre as Coordenações Setoriais e as respectivas Secretarias correspondentes e um nível mais profundo de reflexão entre os pares sobre o apoio entre áreas correlatas de atuação. Em síntese, é possível afirmar que essas práticas encontram-se bem integradas entre si.

No quadro abaixo, as práticas constitutivas encontram-se, desse modo, listadas em negrito à esquerda e, como inovação peculiar ao PPE para essa categoria, destaca-se o SIEPE, sistema de informação específico do pacto e que, por isso mesmo, tornará a aparecer em outras categorias, a serem apresentadas adiante.

Figura 6 (4): “Práticas associadas à estrutura”



Fonte: Elaboração da autora

4.2.4 Configurações em rede

As configurações em rede definidas em Dias (2014) exploram um lado particularmente criativo de práticas inovadoras que podem ser desenvolvidas no setor público. O caso do PPE trouxe algumas representações interessantes na forma de usinas de boas práticas e de redes informais autogeridas.

Os Seminários de Boas Práticas do Pacto começaram a vigorar por meio de um projeto piloto, em 2015, através de visitas, reuniões e oficinas, reunindo representantes escolares da Metro Sul para compartilhar informações e trocar experiências de gestão. Para algumas gerências regionais, trata-se, na verdade, da institucionalização de uma prática que já ocorria anteriormente, para enriquecer o trabalho dos gestores:

B.4: Então, por exemplo, eu sou um diretor mais antigo e com experiência, e reconhecidamente pelo grupo aqui como um gestor bom, eu acompanhava sua escola e sua escola. Mas eu via a sua escola, eu ia à sua escola e você também vinha à minha, então a gente criava esse elo entre eles, e foi fortalecendo essas relações. Quando o Pacto chega, que cria a... a... a... inclusive institucionalmente as trocas de experiência das boas práticas, aí...

Pesquisadora: Seminário de Boas Práticas?

B.4: A... Seminário de Boas Práticas... já vem fortalecer...

Pesquisadora: Já reforça a própria...?

B.4: Reforça muito o que a gente vinha... vi... vinha fazendo. Eu digo no 'miudinho', né? E agora a coisa... (ENTREVISTA B.4)

É importante salientar que não se tratava de uma prática comum em todas as GRE's. Infere-se, portanto, que mesmo a “institucionalização” da prática de trocar experiências escolares bem sucedidas pode ser visualizada como uma inovação no sentido de que agora esta prática tornou-se uma possibilidade garantida e especificamente formatada para tal.

Secundariamente, percebeu-se a existência de redes autogeridas por meio das práticas de um movimento chamado “GRE Itinerante”, um conjunto de ações integradas realizado por determinadas Gerências Regionais na intenção de aproximar as Coordenações da realidade escolar. Embora Dias (2014) se refira ao uso de redes virtuais e voluntariadas de pessoas para constituir esse tipo de inovação no setor público, percebeu-se que também pode ser possível orquestrar uma comunidade à mobilização e troca de práticas, sem que esse movimento se constitua, necessariamente, *online*. Assim funciona a “GRE Itinerante”, conforme descreve o depoimento da respondente:

C.6: [...] É... porque, assim, a gente percebe que, antigamente, as informações ficavam muito no gestor e aí a Gerência não ia 'pras' escolas. E, hoje, a gente faz as Coordenações todas chegarem nas escolas, entendeu? Pra que elas se sintam assistidas.

Pesquisadora: Mas esse trabalho de cumprir, eh...

C.6: Itinerante.

Pesquisadora: Itinerante é só da... da... aqui da [...]?

C.6: Não, não. É o seguinte, a gente não tem meta a cumprir. Itinerante não é algo que a gente precisa mostrar pra Secretaria, “olha, a gente fez, a gente bateu a meta, visitou tantas escolas”.

Pesquisadora: Certo.

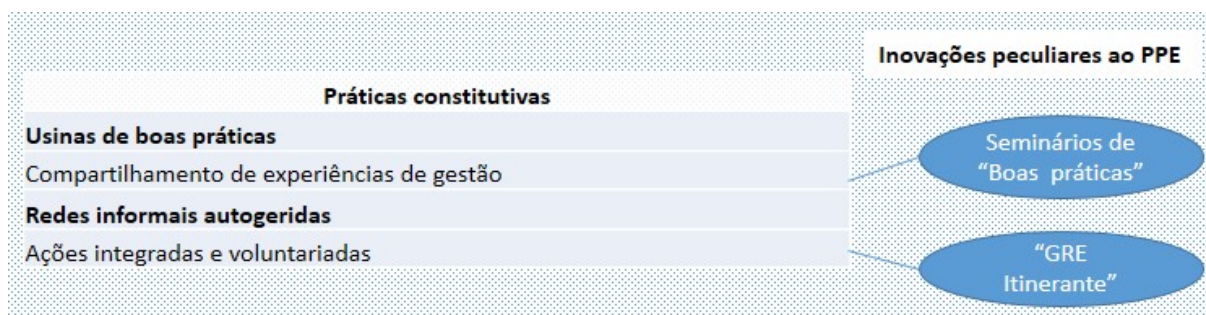
C.6: Não é assim. É algo mais interno (ENTREVISTA C.6).

Como elucidado no depoimento, a prática é informal já que não é institucionalizada pelo PPE, e é autogerida pelo próprio corpo de Coordenadores, mais Gestor da GRE. Por se tratar de uma prática interna e seus efeitos reverberarem positivamente no melhor conhecimento da comunidade escolar em questão, alguns Coordenadores também creditam à

GRE Itinerante o crescimento percentual acumulado na evolução dos indicadores do IDEPE para as escolas da referida GRE.

Assim podem ser resumidas as principais práticas constitutivas dentro da categoria de Configurações em Rede. As inovações peculiares ao PPE encontradas dentro dessa categoria, como é possível observar no quadro, foram o Seminário de Boas Práticas e a GRE Itinerante, associados, respectivamente, ao tema do compartilhamento de experiências de gestão, das Usinas de Boas Práticas e ao tema das ações integradas e voluntariadas, das redes informais autogeridas:

Figura 7 (4): “Práticas associadas às configurações em rede”



Fonte: Elaboração da autora

4.2.5 Rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos

A análise dos temas desta categoria permitiu verificar que rotinas que provocam mudanças substanciais em uma escala micro do nível de análise do contexto organizacional (VOLBERDA, VAN DEN BOSCH; MIHALACHE, 2014) podem alterar de forma contundente a maneira pela qual a gestão visualiza os processos, bem como as pessoas visualizam a gestão. Exatamente por se tratar de rotinas ou de tarefas frequentemente executadas, chegam ao nível de ponta da estrutura e as inovações nesse quadro acabam sendo bem mais rapidamente assimiladas.

Novas rotinas de recrutamento e seleção de pessoas (DAMANPOUR; EVAN (1984); DAMANPOUR; ARAVIND (2011) representam uma das primeiras formas de influenciar o modo como a gestão é percebida, já que constitui um dos processos básicos do ciclo de gestão de pessoas. Mesmo sendo mais simples imaginar que na área de educação a ocupação de cargos de gestão seja profissionalmente atribuída a indivíduos que já desempenham algum

tipo de atividade fim (como a ascensão natural de um Professor para Diretor escolar, por exemplo), esse processo nem sempre é realizado da forma mais “meritocrática” possível, como apontado na fala do entrevistado abaixo. Seu discurso faz referência ao método seletivo adotado após o Pacto e seus ganhos em relação à tentativa de promover valorização profissional na carreira dos Diretores escolares, antes selecionados apenas por indicação:

Através da forma como a Secretaria escolheu pra tornar um professor gestor de escola, primeira coisa, parte do pressuposto de valorizar o professor, só pode ser gestor na nossa rede se for professor e se for do quadro efetivo [...]. Esse processo foi o... o último, que inclusive tá terminando o período agora, foi o 2012, foi através de um curso oferecido pela UPE. Depois eles precisaram fazer uma avaliação escrita sobre gestão. E por fim um processo de entrevista e tal. Então foi mesmo um... uma seleção e uma seleção com várias etapas. Então é o primeiro passo que a gente considera diferente no modelo administrativo que a gente tem hoje. O segundo é criação de alguns cargos... cargos públicos mesmo, como o de analista educacional (ENTREVISTA C.2).

De maneira semelhante foi moldado o processo seletivo realizado para lotação dos cargos de Coordenadores na reordenação das GRE's, divulgado por meio de edital e aberto para qualquer professor da rede interessado, desde que sem problemas com inquérito administrativo:

[...] foi igual prova de concurso, né? Foi uma seleção interna, mas foi igual prova de concurso. Aí fiz a... a prova, depois da prova foi feita uma análise do nosso currículo e depois foi pra entrevista. Os... as três melhores notas foram pra entrevista. E aí quando eu passei, saiu o resultado que eu passei, aí eu pedi pra sair da gestão da escola que eu tava e aí, eh... vim assumir aqui (ENTREVISTA C.9).

Sinteticamente, mais clareza e isonomia poderiam simbolizar um saldo das práticas dos processos seletivos em questão. Com algum cuidado, é também possível observar ganhos semelhantes em relação ao uso de indicadores de desempenho (DIAS, 2014) inerente à gestão por resultados do PPE e do modelo de gestão integrada. É oportuno mencionar que, para este caso, a criação e uso do IDEPE como um dos principais indicadores de resultado já representa, por si só, o desenvolvimento de um indicador local de desempenho (DIAS, 2014), de caráter semelhante ao Ideb, porém mensurado anualmente por meio do SAEPE, prova realizada para a elaboração desse indicador, conforme já detalhado em seções anteriores.

Para além dos fatores evidentemente ressaltados quando se fala em gestão por resultados, como precisão de acompanhamento, monitoramento contínuo para elaboração de

planos de ação, metas de apoio que dão suporte para os resultados e tantos outros códigos frequentemente utilizadas nos discursos dos respondentes, outros fatores que merecem ser ressaltados servem para reflexão a respeito da “fotografia” que é, indubitavelmente, fornecida por meio desses indicadores, conforme se percebe no depoimento do gestor aa seguir:

C.3: E eu achei que o Pacto, ele veio como dar um diagnóstico. A gente saiu muito do achismo, “ah, eu acho que os meninos não querem que faz disso”, “ah, eu acho que as reuniões não vêm porque os pais não fez isso”, “ah, eu acho que os meninos não aprenderam”, “ah, eu acho que os meninos deveriam saber”. E o Pacto, ele veio dar um diagnóstico. Porque os números do Pacto eles apenas definem como é que tá a realidade da sua escola. Porque quando eu tenho uma taxa de 60% de alunos abaixo da média, eu tô dizendo que não tá chegando conhecimento lá na frente. Então qual é o ponto, qual é a ação que eu vou desenvolver pra melhorar isso? Que eu vou ver que tô com 60 meninos abaixo da média, ao mesmo tempo eu só tenho 20% de participação da família. Então tá dizendo o quê? Que eu não estou fazendo a comunicação entre família e escola, que é o principal. Aí eu digo, os conteúdos, os professores, a frequência do professor que bate justamente com o conteúdo. Não dá (ENTREVISTA C.3).

Depreende-se que os indicadores de processo constituem um instrumento seguro de gestão, no mínimo quanto à visualização da real situação escolar para concepção de estratégias que irão atender com efetividade tais demandas, e demandas individualizadas dos alunos. Essa é uma outra implicação decorrente do monitoramento dos indicadores e, por incrível que pareça, mais um dos temas recorrentes no discurso de muitos respondentes dentro dos níveis de gestão abrangidos na pesquisa.

Muito embora diversos aspectos do uso de indicadores e da gestão por resultados estejam vinculados a uma dita racionalidade instrumental (voltada para fins), o trabalho com indicadores, sobretudo de processo, parece criar um sentimento de percepção do trabalho interno e reforçar o caráter de transparência na política pública; bem como do valor em potencial do trabalho que está sendo desempenhado por parte da gestão de uma perspectiva externa. Não obstante, nas palavras de boa parte dos gestores entrevistados, a adoção de um modelo mais “apurado”, que, por sua vez, permite “qualificar” a gestão, com planejamento e estratégias mais precisas, também tem sido acompanhado de uma evolução nos esforços da gestão para compreensão desses números e para o esclarecimento dos significados existentes para além dos indicadores de processo trabalhados pelo PPE:

Porque a ideia é que a população não veja... especialmente a comunidade escolar, as mães dos alunos. Que eles consigam enxergar que não é um número apenas, mas entender qual é o contexto desse número, como foi que

ele foi alcançado, entendeu? Então, dentro das escolas da nossa Regional, a gente faz um trabalho muito integrado junto à comunidade escolar. E aí é óbvio que ainda não está como deveria ser, entendeu? Não está. Mesmo por que não é toda a população que tem interesse em saber. A gente sabe que existem, é... muita dificuldade de... de realmente conseguir compreender, de querer estar junto. A gente tem aqueles pais daqueles alunos que por mais que a gente convide àquela reunião, não comparecem. E aí a gente tem essa dificuldade que é geral, a gente sabe que é geral. Mas tem muita coisa pra melhorar, mas eu acredito que a gente já vem conquistando grandes avanços (ENTREVISTA C.6).

A taxa de participação da família em reuniões escolares é um dos indicadores de processo que, conforme indicado no depoimento da gestora, dá indícios de como pode ser difícil atrair o interesse da comunidade para a compreensão da própria política. Tais esforços se voltam não só para a comunidade extraescolar, mas também para esclarecimentos junto aos próprios alunos, como também está contido no trabalho das Coordenações Setoriais:

Então a gente diz pra eles, né, “o que é que... o que é que esse número quer dizer aqui? Quer dizer que vocês, quando leem o texto, vocês não interpretam o texto completamente, vocês só são capazes de interpretar o que tá mais explícito no texto, que vocês precisam prestar mais atenção, se aprofundar nas questões, do que é a interpretação”, e tal. Então a gente começa a trazer pra eles isso, “esse número diz isso [...] e vai mostrar também que quando você fizer o Enem, você vai ter um maior desempenho, porque você está melhorando seu aprendizado”. Então a gente traz toda essa questão com os meninos, então eles sabem. Então não são todas as escolas que sabem, porque é como se fosse um trabalho de formiguinha, aquele trabalho de mãe também (ENTREVISTA C.9).

Além dos esclarecimentos junto à comunidade escolar, a visão trabalhada por trás dos “números” dos indicadores também já tem aberto possibilidade de discussão interna sobre a compreensão dos indicadores por parte de todos os atores envolvidos na gestão da própria política, tendo sido questionada tal compreensão inclusive por parte da SEPLAG, devido a um menor grau de proximidade desta Secretaria – em comparação à SEE e às GRE’s – com a realidade escolar:

Aí eu acho que o gargalo maior é esse. Vai pra uma escola fazer uma análise desse resultado, juntar equipe de professores e gestão e muitas vezes é uma pessoa que não entende de educação que está ali falando pra pessoas que sabem o que é educação. A linguagem é diferente. Então ela vai dizer, só assim, “Olhe, sua escola precisa de tal resultado”. Mas não vai fazer a reflexão, por exemplo, “Em tal ano, você conseguiu tanto, mas já no ano anterior, foi tanto. O que é que houve aí, que mudou?”. Isso é muito importante, trazer a equipe pra refletir isso, tá me entendendo? [...] Poderia ser melhor se fosse alguém essencialmente da Educação. Apesar de que a gente vem... eu tenho visto analistas aí que têm melhorado muito, que têm se

apropriado muito. Mas é isso que eu tô dizendo. A gente não pode ver o número por si só, tem que entender que o número pode ter vida. Vida pedagógica, é isso que eu penso, assim (ENTREVISTA C.11).

Como reflexo da “vida pedagógica” mencionada pela gestora, pode-se adicionar o diálogo apoiado no conhecimento acumulado dos atores, por meio de suas práticas pedagógicas e de gestão e também pela troca de experiências. Essa nuance é corroborada no momento em que as reuniões táticas buscam, por intermédio da presença de Secretários e Gestores de GRE, unir “dados estatísticos” ao “conhecimento acumulado das pessoas”. Conforme destaca o seguinte respondente, fugir de uma lógica puramente tecnicista configura uma dinâmica difícil de gerenciar:

Então nós tínhamos, de fato, um modelo passado que padronizava que a melhor forma de se fazer a educação é assim, é de uma forma porque um pensador disse isso há um tempo atrás, e do outro lado não pode substituir essa prática por uma prática também tecnicista ao extremo de “olha, essa escola ela aumentou o *status* dela no IDEPE, então essa escola é sensacional e essa escola reduziu eu tenho que trocar a direção, eu tenho que transformar tudo porque ela não presta”. Obviamente não pode ser essa lógica, então eu acho que é uma união das estatísticas proporcionadas pelos indicadores, com o conhecimento acumulado das pessoas. Por isso que eu particularmente gosto muito, mesmo sabendo que é uma dinâmica difícil de gerenciar. [...] então você coloca o Governador na ponta de uma mesa e coloca os gerentes das regionais, e aí você coloca a estatística na tela. [...] o gerente regional vai apresentar as variáveis que considera que foram relevantes para aquele resultado, seja ele positivo, seja ele negativo, eu acho que você qualifica o modelo unindo um pouco de objetividade e subjetividade (ENTREVISTA B.3).

Os indicadores fornecem, desse modo, condições reais e objetivas para a intervenção gerencial nos processos e, por conseguinte, nos resultados. Além disso, os números também podem fornecer uma base mais sólida para comparação entre estratégias que deram certo em outras GRE's ou escolas:

Então uma escola que teve um grande avanço ela muitas vezes serve... serve de... de inspiração e de análise. O que foi que essa escola fez, eh... que conseguiu evoluir tanto? Então nós temos algumas escolas que... praticamente a gente utilizou muita da metodologia dessas escolas, até dos profissionais, ouvindo os profissionais pra entender o que influenciou tão positivamente. Do mesmo jeito que algumas escolas nossas tiveram algumas quedas e a gente precisa também entender o que foi que aconteceu nessa escola que essa escola também teve uma queda tão... tão expressiva. Então os indicadores de... os indicadores finais aí servem muito pra que a gente possa priorizar e também se espelhar (ENTREVISTA C.4).

Associado ao tema da gestão por resultados, o uso de indicadores também é compreendido como um desafio quando se trata de compreender o propósito que, em tese, deveria ser vislumbrado por trás de cada atividade, constituindo os indicadores apenas os resultados últimos do processo. Sob essa perspectiva, os indicadores seriam ferramentas de mensuração que poderiam simbolizar, como um termômetro, a capacidade e o esforço médio de todos os profissionais vinculados ao Pacto de visualizar os propósitos existentes por trás de suas próprias atribuições, e não apenas para aqueles que lidam diretamente com estratégias pedagógicas de intervenção. É o que se sugere no discurso a seguir:

Tem, eh... é o que eu... isso é uma quebra de paradigmas, né? [...] E qual é o resultado que a gente quer? A melhor qualidade na aprendizagem do estudante. Agora, como isso a gente consegue medir, né? Pra isso, existe os indicadores e as metas que vão medir essa... essa... se isso acontece ou não, né? Então, assim, é... o meu trabalho aqui na Regional tem sido esse, de mostrar pra todo mundo que a gente tem resultados a serem atingidos, não é um fazer por fazer, mas é um fazer com propósito, né, onde eu quero chegar. Isso ainda é um desafio, porque nem todo mundo compreende assim, né? Todo mundo acha que, "Ah, o meu trabalho é..." Por exemplo, vamos falar da parte de pessoal, "O meu trabalho é lotar os professores". Quer dizer, eu tenho um setor aqui na Regional... mas ele precisa entender que ele precisa lotar professor porque a escola não pode faltar professor, porque se faltar professor, ela não vai conseguir o resultado que a gente deseja, né? Então eu acho que é esse entendimento que a gente começa a... esse paradigma que a gente começa a quebrar, né, com o Pacto... e caminhando. Faz cinco anos do Pacto, parece muito tempo, mas minha educação, eu acho que não é muito tempo. Porque é ligado a muita gente, muitas cabeças e muitas mudanças, ao mesmo tempo (ENTREVISTA C.5).

De modo semelhante à capacidade a ser desenvolvida por técnicos, analistas de educação e demais gestores para a visualização de propósitos objetivos em suas atividades, embutidos por trás de indicadores, é possível situar a prática das reuniões em comitê (DIAS, 2014) como um outro meio para reconhecimento de tais propósitos, só que de maneira sistemática. As frequentes considerações feitas sobre “alinhamento das ações” dos vários níveis de gestão permitiram corroborar a crucialidade de um “caráter sistêmico” para o sucesso da inovação na gestão (HAMEL, 2006). Uma breve análise a respeito do conteúdo de quase todas as reuniões referidas pelos entrevistados trouxe à tona códigos recorrentes, tais como definição e discussão sobre metas prioritárias, definição, planejamento e disseminação das linhas de ação.

As reuniões que congregam os membros do comitê gestor executivo apresentam, naturalmente, um cunho mais estratégico que parece levar a cabo a exibição dos resultados do

Pacto nas chamadas “reuniões de resultados”. Nessas reuniões, os “propósitos” refletidos pelos indicadores são postos em discussão, mais precisamente a situação do estado na educação é posta em discussão. Metas que não foram alcançadas, estratégias alternativas de intervenção para melhorar os índices em cidades que não obtiveram bons resultados.

O comitê executivo gestor corresponde, na verdade, a uma formação virtual, nas reuniões que deveriam, a princípio, ser trimestrais, mas conforme o depoimento de alguns respondentes, às vezes acontecem a cada seis meses. Além das reuniões de pactuação, as quais contam com a presença do Governador e das reuniões do Comitê Executivo Gestor, outras reuniões de nível tático e operacional também oferecem respaldo para inovações na gestão do Pacto. A começar pela figura do Gestor de GRE, que está presente na maioria dessas reuniões. Nesse sentido, novamente, as reuniões representam mais um espaço para a troca de experiências entre GRE's e permitem aos gestores reconhecer seus problemas fora do âmbito de sua regional:

Então esse tipo de... de... de reuniões, ela é muito importante porque ela passa... a gente passa a discutir a rede como um todo. Então muitas conquistas que antes você pensava que era só um problema seu nessas reuniões a gente começou a observar que era um problema de todos, e daí poderia ser priorizado. E sendo priorizado muitas coisas conseguiram avançar (ENTREVISTA C.4).

Percebe-se que não cabe apenas às reuniões do comitê executivo a função de disseminação da estratégia. O alinhamento das ações entre todos os níveis é fundamental para que ocorra tal disseminação e, para isso, a importância de envolver atores que cheguem até o “chão da escola”. Dessa forma, reuniões também se mostram boas práticas para “evitar o máximo de ruídos”, além de estratégia eficiente para tentar fazer funcionar o seu “encadeamento em toda a rede”, conforme detalha o seguinte respondente:

Então, com isso, nós garantimos que a discussão de gestão por resultados, ela não fique limitada ao gabinete com o Governador e ela passa pelos níveis dos diretores e chega até os professores para evitar o máximo de ruídos. Também serve como uma forma de eu ter a comunicação em dois canais porque aquilo que o Governador disse na reunião estratégica, vai ser repetido na reunião tática e também na reunião operacional. Da mesma forma que no nível operacional os... os professores falaram vai ser reproduzido pelo diretor, para o gerente regional na reunião tática e pelo gerente regional na reunião em nível estratégico. Então seria como se o Governador estivesse falando para toda rede e ao mesmo tempo toda rede [...]. Então esses três níveis são importantes para que não haja lacunas no alinhamento estratégico. Não adianta definir uma boa estratégia se ela não tem um encadeamento em toda rede (ENTREVISTA B.3).

Também foi mencionada a prática de planejar e montar um calendário das próprias reuniões, como algo novo para o regime até então adotado por algumas GRE's específicas, quando só se fazia a reunião de forma responsiva para se discutir alguma questão iminente:

Nessas reuniões mensais, acredito que alguém também já deve ter mencionado, elas ocorrem... é uma inovação, a partir da gestão do Professor [...], que assumiu em setembro do ano passado... A partir daí... Até aí, o que é que acontecia... havia uma motivação, então reúne-se o pessoal... então convidam-se os Gestores, é, sem planejamento, né... digamos assim. Qual era o planejamento: não, a gente convida, combina e se faz a reunião. Hoje nós temos um planejamento mensal de reuniões. Que é colocado no calendário escolar... (ENTREVISTA C.7).

Supõe-se que os temas identificados nessa categoria, exatamente por estarem diretamente ligadas a rotinas e processos, tragam as implicações mais notórias para o desenvolvimento de inovações pela perspectiva da gestão. Conforme sintetizado abaixo, observa-se que o SIEPE aparece novamente como uma inovação importante peculiar do PPE, dessa vez associado a vários temas relativos à prática do uso de indicadores de desempenho. O IDEPE, aferido por meio do SAEPE, por sua vez, apresenta-se diretamente associado à prática constitutiva de desenvolvimento de um indicador local de desempenho.

Figura 8 (4): “Práticas associadas às rotinas voltadas à eficiência e eficácia dos processos organizacionais”



Fonte: Elaboração da autora.

4.2.6 Processo decisório

Das dimensões práticas relativas a este parâmetro emanam contribuições para modificar o caráter cristalizado do poder decisório na figura do Estado. De modo geral, pode-se afirmar que se trata de uma certa descentralização do processo deliberativo, em um movimento coerente, ao menos a princípio, com alguns dos preceitos de governança e de participação popular na gestão pública. A este ponto, é útil lembrar, conforme Moore (1995), que as inovações no setor público justificam sua validade quando capazes de aumentar seu valor público em termos de qualidade, eficiência ou atender aos propósitos da governança.

Citando o exemplo dos Conselhos Escolares, estes constituem uma representação da tentativa de integrar pais, professores e estudantes, por meio de funções consultiva e deliberativa, a uma gestão mais democrática da escola. Quanto à sua função consultiva, o Conselho responde, juntamente com a gestão escolar, a decisões administrativas, financeiras e político-pedagógicas. Já quanto a sua função deliberativa, o Conselho pode se envolver em diversas questões referentes ao gerenciamento dos recursos públicos na escola, bem como em questões que visem mobilizar a comunidade em torno de melhorias na qualidade do ensino, do acesso, da permanência e da aprendizagem dos estudantes, na intenção de garantir o cumprimento da legislação em vigor (SEE-PE, 2016).

Em se tratando das práticas iniciadas com o PPE, a própria introdução de indicadores de familiares em reuniões escolares também simboliza outra tentativa de promover uma gestão que capte a importância de atores que estão situados fora do contexto escolar. É útil pontuar que tanto este indicador quanto a ideia de estabelecer “escolas prioritárias” foram contribuições trazidas a partir da experiência dos gestores de GRE para junto da Secretaria. Depreende-se que o estímulo a contribuições – não apenas ascendentes na hierarquia – de outros setores que tornem o processo decisório mais democrático e colaborativo mostra-se muito fundamental, inclusive, para torná-lo mais legítimo. Tornar o processo verdadeiramente participativo também pode ser sinônimo de facilitar a mudança, na medida em que a implementação de uma inovação é, por diversas vezes, acompanhada de resistências ou receio para os que desconhecem as decisões tomadas para tanto.

É o que se nota especialmente no discurso da secretaria de Educação, conforme transcrito a seguir. Pensar nos moldes propostos pelo modelo da governança (MOORE, 1995; DIAS, 2014) no processo decisório pressupõe uma reflexão a respeito da aceitação e

da compreensão de toda a rede sobre as decisões a serem tomadas, conforme alega o depoimento do entrevistado a seguir:

Então quando nós trazemos ideia nova, a primeira coisa que o Secretário pergunta e os outros Secretários Executivos “mas será que a rede vai concordar com isso?”. Então tudo é pensado para ser trabalhado em conjunto, desenvolvido junto com a rede também, eu acho que estamos construindo uma boa experiência de autoria coletiva da rede pública (ENTREVISTA B.3)

Para chegar ao nível de “autoria coletiva da rede pública”, o PPE necessitaria a priori, criar uma real consciência coletiva a respeito de todas as características do Pacto como uma política pública. Nessa direção, ousa-se afirmar que os Seminários Regionais já representam bem um caminho para tornar essa ideia mais próxima da realidade de participação popular (conforme discutido na última seção). Os Seminários Regionais simbolizam, a propósito, o mais claro exemplo de mecanismo de consulta pública e participação popular (DIAS, 2014) no caso do PPE. Entretanto, as demandas de cada reunião de pactuação com os municípios ainda se mostram bem pontuais, divergindo entre melhores condições de infraestrutura nas escolas até solicitações consideradas mais “maduras” pela Secretaria, como a ampliação do número de escolas de tempo integral ou técnicas. Uma vez registradas no Caderno de Avaliação de Propostas, algumas contribuições dos Seminários são traduzidas em metas prioritárias:

Você tem 25 mil em contribuições né... 25 mil sugestões que são compiladas. Essas 25 mil sugestões de... de metas elas são priorizadas pra dar uma referência assim, mais... mais precisa. Do ano de 2011 a 2014 foram 25 mil, dessas 25 mil, duas mil viraram ações, dessas duas mil, 718 eram prioritárias. Entendeu? Existiam essas prioritárias, não prioritárias. Dessas, 718 eram prioritárias. E o quê que significa ser prioritária? Passar pelo olhar do Governador. As não prioritárias passam pelo olhar do Secretário (ENTREVISTA A.1).

“Passar pelo olhar do Governador” denota um tipo de acompanhamento que traz reflexões importantes sobre a influência do gestor (público) e seu trabalho de relação com a sociedade. Nesse sentido, instrumentos que permitam efetiva participação popular demandam tempo de planejamento em relação a algumas “barreiras culturais” e à falta de *expertise* do Estado em prover esses canais de participação.

Exato. É curioso assim, ao mesmo tempo que você passa por uma barreira cultural para implementar para dentro do estado, existia uma barreira cultural também para a participação popular. Seja uma barreira do próprio estado, de

se abrir assim, de não ter o *expertise* de como eu vou abrir isso para a população, sem desvirtuar o que foi pensado em nível técnico. Então, talvez não exista assim, não é uma resistência, mas existe falta de experiência em participação popular, né? Do outro lado a própria população também tem pouco interesse em ferramentas de gestão (ENTREVISTA B.3).

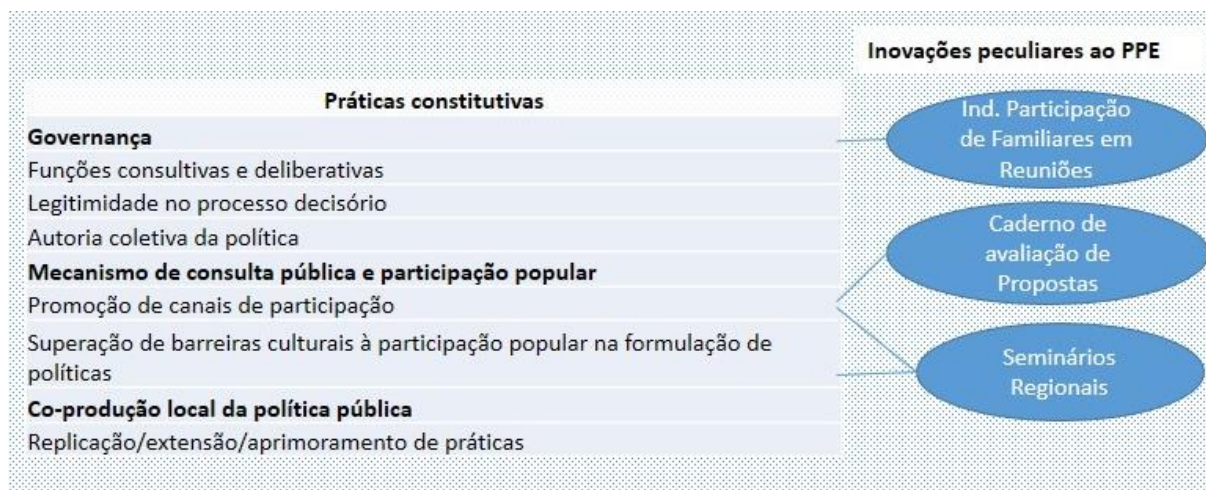
Ainda que este esforço, por parte do Estado esbarre em dificuldades quanto à percepção do conhecimento e do interesse da população em relação aos instrumentos de gestão, parece justo pensar que instrumentos de fomento à participação popular na elaboração de políticas públicas deveriam ser objeto de interesse de toda a comunidade, bem como caminho natural paralelo às premissas de transparência na prestação de serviços públicos. O fortalecimento dessa participação popular através de outros canais (multissetoriais) constitui, no discurso de um dos Secretários entrevistados, uma das possibilidades esperadas para o futuro da gestão da política voltada para a educação no estado, por meio do PPE. Abrir um espaço maior para o diálogo com a sociedade e aumentar a transparência das informações seria fundamental, nesse sentido, para um modelo de gestão mais participativo. Nesse sentido, um outro exemplo de como a gestão transversal da política é marcada, nesse caso, pela horizontalidade do processo participativo via fóruns de diálogo para tomada de decisão. A finalidade desse processo é que recursos e técnicas acumuladas em mais de um espaço institucional possam atuar sinergicamente (IPEA, 2009).

Ainda no âmbito da gestão da transversalidade emergente para a continuidade dessa política de gestão do Pacto, encontra-se o fortalecimento de parcerias firmadas com os municípios. Esse fortalecimento na relação entre entes federativos se configura como um dos elemento vertical na matriz de concepção de uso da transversalidade em políticas públicas. O que, no longo prazo, poderia caracterizar a expansão das principais práticas de gestão aplicadas na rede estadual agora em escolas municipais e, a um nível mais abrangente, à coprodução local da política pública (DIAS, 2014), por meio, por exemplo, da implantação do modelo de monitoramento por indicadores de resultados, ou da institucionalização de Seminários de Boas Práticas no âmbito da rede municipal. Nesse sentido é que algumas parcerias estão sendo firmadas, por meio de projetos pilotos de expansão do PPE para o Ensino Fundamental, em algumas escolas já monitoradas pela SEPLAG.

Os principais temas sobre as práticas constitutivas da categoria do processo decisório são, pois, elencadas na coluna esquerda a seguir. Vale pontuar que, nessa categoria, a inovação dos Seminários Regionais, como uma inovação peculiar ao Pacto, encontra-se

associada a mais de um tema, ou seja, tanto à promoção de canais de participação, quanto à superação de barreiras culturais à participação popular na formulação de políticas:

Figura 9 (4): “Práticas associadas ao processo decisório”



Fonte: Elaboração da autora.

4.3 A Inovação como possibilidade objetiva sob a ótica da Administração para o Desenvolvimento

A análise das práticas descritas nas categorias anteriores não permitiu esgotar a totalidade de temas relativos à inovação na gestão, especialmente no que concerne à consideração de tais práticas como “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento. Por ora, destacamos, pois, como algumas dessas “possibilidades” podem conduzir a estratégias eficazes de modernização, nos termos dos pressupostos advindos da abordagem da Administração para o Desenvolvimento, a partir desta seção adotada como conceito sensibilizante.

A começar pelo resgate de algumas concepções básicas da “Teoria P”, cujo enfoque recai sobre as possibilidades de desenvolvimento que podem ser encontradas em qualquer Estado-nação, ressalta-se a concepção de que o desenvolvimento, nesse sentido, não deveria ser orientado por pré-requisitos, ou mesmo corrompido por “obstáculos determinísticos” (RAMOS, 1983a). Seguindo essa linha de raciocínio, e observando a posição de liderança assumida por Pernambuco no Ideb, em 2015, mesmo detendo o pior Índice de Desenvolvimento da Educação em 2007 (SEPLAG, 2016), é possível visualizar nuances bastante ilustrativas da Teoria das Possibilidades. A reversão de conhecidos baixos níveis de

desempenho no Ensino Fundamental no âmbito dos municípios de Pernambuco também tem se mostrado uma quebra de expectativas nesse sentido.

Ao ressaltar que não há causas supostamente necessárias ao desenvolvimento, uma apreciação crítica da Teoria P permite enxergar possibilidades de mudanças genuínas, independentemente de padrões passados ou externos (HEIDMANN; SALM, 2009). O conceito de “possibilidade objetiva” traz, nesse sentido, mais facilidade para compreender quais caminhos poderiam ser objetivamente elencados para atender a tais necessidades de mudança, sendo potencialmente capazes de promover o desenvolvimento.

Para o caso do PPE, a proposta de descrever inovações na gestão como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento considerou como critério a indicação de mudanças que pudessem refletir determinados sinais de efetividade da política pública. Como um indicador de valor importante especialmente para as ações da Administração Pública (MOTTA, 1972), a efetividade também constitui preceito fundamental para uma gestão que se diz voltada ao desenvolvimento (MOTTA; SCHMITT, 2013).

Nesses termos, as seções seguintes concentram-se em uma análise apurada em torno de duas práticas especificamente advindas com o PPE e suas inovações: o uso de indicadores de desempenho e a publicização dos descritores escolares, ou dos resultados do Pacto, pela perspectiva do SIEPE, dos painéis de gestão e pela própria mídia. Acredita-se que nessa análise possam ser encontradas as principais contribuições do presente estudo, face ao objetivo de analisar como práticas inovadoras podem representar possibilidades objetivas para o desenvolvimento. Considerando-se a efetividade destas práticas, pela ótica da gestão, especialmente para o contexto e a comunidade escolar, torna-se mais claro o desenvolvimento de estratégias que venham a melhorar a gestão de políticas voltadas para a educação no estado, conforme detalhado a seguir.

4.3.1 O Uso de indicadores

Em relação ao uso dos indicadores, inerentes ao sistema de monitoramento do Pacto, percebe-se um conjunto de implicações variadas em função do tipo de indicador trabalhado: de processo ou de resultado, também incluindo nesse campo os descritores escolares de desempenho. Nesse sentido, a principal implicação de efetividade do uso de indicadores, pela

perspectiva da gestão, traduz-se na criação de um olhar diferenciado para as escolas e para os alunos prioritários da rede pública.

São denominadas de “prioritárias” as escolas que obtiveram resultados inferiores a uma nota de corte estabelecida pela SEE e validada junto à SEPLAG. Os parâmetros para definição dessa nota de corte são definidos com base na média nacional do Ideb e também na evolução do IDEPE para o período, já que aquele é aferido apenas a cada dois anos e o IDEPE, anualmente. Enquanto que os alunos “prioritários”, são determinados pelo rendimento insatisfatório dos descritores de desempenho individual.

A demarcação de escolas prioritárias permite, a priori, uma destinação de recursos melhor fundamentada:

Então hoje nós temos inclusive um conjunto de escolas, que chamamos de escolas prioritárias e quando nós temos um recurso que precisamos iniciar pra algum lugar, nós iniciamos pelo... pelas escolas, pelas regionais que precisam melhorar mais o resultado. Então influencia não só aspectos mais conceituais de gestão, influencia a parte mais pragmática da gestão que é a aplicação de recurso é influenciada pela compreensão da gestão por resultados (ENTREVISTA B.3).

A identificação das escolas e dos alunos chamados de “prioritários” também implica em um acompanhamento preciso o suficiente para identificar as GRE’s cujas respectivas escolas demandam atenção especial da gestão ou maiores esforços pedagógicos, referente aos alunos que precisam de reforço escolar ou demandam estratégias diferenciadas de aprendizagem. As escolas prioritárias, nesse aspecto, podem identificar exatamente os pontos que precisam melhorar para sair dessa condição e obter melhor desempenho:

[...] Porque ela enxergava que melhorar Matemática não é melhorar Matemática, é melhorar o determinado descritor, porque um... algum descritor ela pode tá bem e no outro ela pode tá mal ou os alunos não estão acompanhando determinado ponto. Às vezes não estava acompanhando porque naquela região tem uma carência enorme né? Do ensino fundamental e às vezes precisava fazer um trabalho maior de reforço escolar [...]. Então cada escola passou a construir o seu... o seu próprio diagnóstico, a sua própria visão. Mas pra isso a gente precisava chegar pra ela e dizer “ó, tá aqui os dados, se conheça mais” e aí a partir do momento a isso, a minha opinião, fez toda diferença, fez toda diferença no trabalho (ENTREVISTA B.1).

Nesse caso, a possibilidade está em ter disponíveis instrumentos de gestão que permitam uma atuação direcionada do gestor. Ao mesmo tempo, em dar sentido à agência quando o mesmo percebe que “melhorar Matemática” significa melhorar determinado

descriptor referente à disciplina. A possibilidade em si não garante que esse acompanhamento será sempre feito de forma tempestiva e mais adequada, porém permite, objetivamente, determinar padrões e prioridades de atuação na política pública e, coincidentemente ou não, têm garantido uma sustentação do número de escolas abaixo da média mesmo face a elevação anual da meta definida pela Secretaria:

Então a gente atendia, sei lá, 300 escolas que tinham desempenho abaixo de 2.6. Ok, então a gente melhorou o resultado geral. Aí a gente pega... escola prioritária não é mais quem tem desempenho abaixo de 2.6, abaixo de 2.8. Passamos de 2.8 pra três, de três pra 3.2, de 3.2 pra 3.4 e pra esse ano a régua é 3.5 que é a Média Brasil. E agora a gente tomou uma decisão estratégica e tem uma mensagem muito importante nisso que eu tenho falado sempre nas nossas escolas. Nós estamos dizendo com essa mensagem que prioritário é que a gente quer tirar desse patamar a escola que tá abaixo da Média Brasil, [...] que não quer nenhuma escola nossa abaixo de 3.5. (ENTREVISTA B1).

Ainda que neutralizando a pretensão de superar a média brasileira, o mérito fundamental de conseguir manter um crescimento sustentável da média escolar por meio dessa estratégia estaria em perceber um maior nível de igualdade entre as escolas por meio da minimização de lacunas dentro da própria rede. Dentro desse raciocínio, a possibilidade de dirigir ações voltadas à diminuição de tais lacunas apontam no sistema de monitoramento por indicadores de resultados do PPE um conjunto de instrumentos norteadores das ações do gestor, reforçando, pelo menos nesse sentido, que não se trata apenas “do número pelo número”.

4.3.2 A Publicização do desempenho escolar e dos resultados do PPE

Ao passo que o trabalho com indicadores traga implicações importantes para o nível da gestão, a sua publicização já tem reverberado sinais peculiares de efetividade da política pública a um nível ainda mais próximo da comunidade e do contexto escolar. Tais sinais emergem dadas as possibilidades objetivas de acesso ao SIEPE, o qual permite o acompanhamento do desempenho discente pelos pais ou responsáveis, e da disseminação dos resultados do PPE, visível nos painéis de gestão (no âmbito das GRE's) ou pela própria mídia, quanto à visibilidade dada aos resultados do IDEPE, principal indicador de resultados do Pacto.

A princípio, é possível afirmar que a possibilidade de acesso a um sistema integrado com todas as informações e indicadores trabalhados no Pacto trouxe para a rede um sentimento de maior credibilidade para a escola pública. Esse sentimento parte de uma percepção que se manifesta primariamente no trabalho dos próprios gestores, quando mencionam que “a escola pública era desacreditada”, mas voltou a ser “acreditada”. Muitos depoimentos em torno da questão da credibilidade também suscitaram comparações entre a escola pública e privada, ressaltando essa possibilidade de acesso ao SIEPE como um ponto positivo em credibilidade para a escola pública, conforme ressalta o gestor:

[...] Então esses indicadores... eu digo uma coisa aqui que é impressionante, viu? Nem na escola privada tem isso. Não tem não. Nem na escola privada você tem um... um... tanta gente preocupada com a mesma coisa que é esse aluno conseguir. Na escola privada você tem o Conselho de Classe por bimestre, a família recebe um boletim e aí... daí cabe a fa... a família tá em cima do menino pra que o menino possa estudar mais e tal. Mas a gente aqui é o que a gente faz praticamente todos os dias. É tentar encontrar essas dificuldades e tentar levar ações que possam melhorar essa situação (ENTREVISTA C.4).

Na ótica da gestão, a publicidade dos indicadores no SIEPE também implica objetivamente em mais transparência no serviço público, associando-se esse benefício ao direito elementar da comunidade de conhecer sua natureza, como bem sintetiza mais uma gestora:

Eu enxergo muito mais efeitos positivos, porque eu acredito em serviço público feito com... com transparência. Como ele é público, como ele é construído por todos e como ele é feito para todos então ele tem que ser transparente, a sociedade tem o direito de saber a qualidade do serviço público que ela recebe (ENTREVISTA C.2).

É útil considerar que os efeitos resultantes de mais transparência e credibilidade por meio do acesso a um sistema integrado de informações também representa, para a comunidade escolar, uma mudança cultural na forma de acompanhamento do discente, “quebrando barreiras” e encurtando o tempo de *feedback* sobre o desempenho no sistema escolar entre professores, pais e alunos.

Ainda que nem todos os pais dos alunos se interessem ou tenham familiaridade com o acesso aos dados do SIEPE, outra implicação importante referente a essa possibilidade diz respeito a uma “percepção” de empoderamento, por parte da comunidade escolar, em relação à preferência por uma determinada escola em detrimento de outra. Trata-se apenas de uma

percepção, uma vez que ainda não implica em efetivo poder de escolha por parte da população. A universalização do acesso às escolas de tempo integral, por exemplo, ainda é objeto de interesse perseguido pela SEE-PE. Entretanto, a “percepção” da notoriedade do desempenho dessas escolas, bem como a capacidade da população para elencar escolas como “melhores” ou “piores”, gera na comunidade uma espécie de empoderamento em potencial. Pela ótica da gestão, essa percepção se faz latente mediante observação da disponibilidade de vagas para matrículas nas escolas com melhor desempenho, caso de muitas escolas de referência, como citado a seguir:

C.1: Éh... nós temos aqui em [...] uma Escola de Referência, a escola [...]. Hoje ela tem o melhor resultado do IDEPE do agreste. E está sem... está entre as dez melhores... Não é dez não... entre as vinte melhores, se eu não me engano... do resultado geral... Então... de repente, isso foi pra mídia... e hoje eu não tenho uma vaga lá. Porque todos os pais querem que seu filho vá pra lá. Quando a gente diz que não tem, e que oferece outra escola, eles perguntam logo: e como é que tá o ‘resultado’ dessa escola? Ele pode não saber que resultado... se é IDEPE, se é Ideb... isso eles não sabem... Mas e ‘como é que tá o resultado’ dessa escola?

Pesquisadora: Já existe essa pergunta?

C.1: Já, já existe essa... (ENTREVISTA C.1).

Por outro lado, para os casos de pais que já manifestavam uma concepção semelhante em relação a essa busca antes mesmo do Pacto, a percepção resultante de preferências fundamentadas pelos “parâmetros” dos resultados também pode auxiliar a gestão no momento de alocar as matrículas. Afinal, como revela o respondente, “está público”:

Nós já tínhamos antes, antes, bem antes do Pacto a gente já tinha, por exemplo, as éh... pessoal só quer escola tal. Havia pela... por parte da população uma vontade de determinadas escolas, uma... eu digo que uma eleição de umas determinadas escolas. Só que agora a gente vê que a gente pode dizer a ele, "óh, você quer ir pra essa, mas essa tirou quatro, não é melhor essa aqui que tá pertinho com cinco, pra seu filho?", então a gente agora tem um parâmetro, está público aí, está público (ENTREVISTA B.4).

Assim como no depoimento do gestor, vale lembrar que, grosso modo, tais parâmetros se referem aos resultados do IDEPE. Uma provável abordagem em torno dos demais indicadores e sua publicização se mostra, por fim, em uma das implicações talvez mais subjetivas, porém pertinentes pela perspectiva da gestão, em seus relatos sobre um nível mais aprofundado de conscientização pedagógica da população em relação ao próprio contexto escolar.

A gente já tem pais de famílias que procuram, por exemplo, a Gerência Regional pra dizer, “olha, em tal escola hoje não tá acontecendo aula. Por que se no calendário tava previsto aula?” [...]. A gente já tem pai de família quando a gente apresenta os resultados da escola ele dá opinião, ele sabe por que, ele já se queixa da qualidade dos serviços de alguns profissionais. Ou então eles já dão visibilidade aqueles que se destacam, em dizer, “esse aqui não pode sair da nossa escola porque é um bom profissional”, em dizer, “essa escola a gente não quer...”, por exemplo, que se mude o tipo de oferta de ensino que ela tem porque ela dá bons resultados naquela oferta. Já sim, nós tivemos plena certeza de que temos hoje uma comunidade escolar muito diferente de alguns anos atrás, no sentido de... do exercício da cidadania, no sentido de... de participar, no sentido de saber qual é o seu lugar, temos sim (ENTREVISTA C.2).

Pelas reivindicações que chegam até a gestão, infere-se que a inclusão dessa discussão no âmbito das GRE's já esboça uma maior preocupação popular em relação aos itens que, na verdade, nada mais são do que os indicadores de processo e descritores escolares: frequência de professores e alunos, razão entre aulas previstas e dadas, desempenho dos estudantes etc. O aprofundamento dessa consciência também tem sido corroborado via participação da população nos Seminários Regionais, refletido por meio de demandas que começam a se referir ao sistema pedagógico escolar, como nos casos em que a população pede que não se municipalize a escola, ou se refira à “qualidade” do serviço prestado:

B.3: Eu fui a todos os Seminários de Pernambuco ano passado, todas as 12 regiões, eu participei de todas as salas de educação. E naturalmente eu falei aqui no início aqui da minha fala eu disse o seguinte “olha, começamos pensando em educação de uma maneira muito pragmática, muito tradicional. Vamos melhorar o prédio, vamos melhorar a infraestrutura, vamos melhorar a merenda, vamos ter livro”, aquele pacote básico que constitui o serviço. Mas, nesse último Seminário, esse do ano passado, [...] ouvimos muito pouco as pessoas reclamarem da merenda ou assim, da infraestrutura da escola. Isso vem diminuindo e as pessoas vem pedindo por qualidade. Às vezes esse pedido por qualidade, ele é um pedido indireto, dificilmente você vai ouvir obviamente uma pessoa da população que não conhece bem as ferramentas de gestão pedir “olha, eu quero que vocês propaguem esse modelo de gestão” é muito improvável que isso aconteça em curto espaço de tempo.

Pesquisadora: Ou que você aumente o Ideb?

B.3: Isso. É muito improvável. Mas nós escutamos coisas do tipo “olha, eu não quero que municipalize a escola aqui no meu município” então essa é uma preocupação da população da qualidade, então ela pode até não reconhecer que por trás tem um modelo de gestão dos estados, que por trás existe uma metodologia de gestão. Mas ela conhece que existe algum aspecto que não é estrutura, que não é o prédio, não é porque se eu municipalizo a escola, o prédio geralmente vai junto (ENTREVISTA B.3).

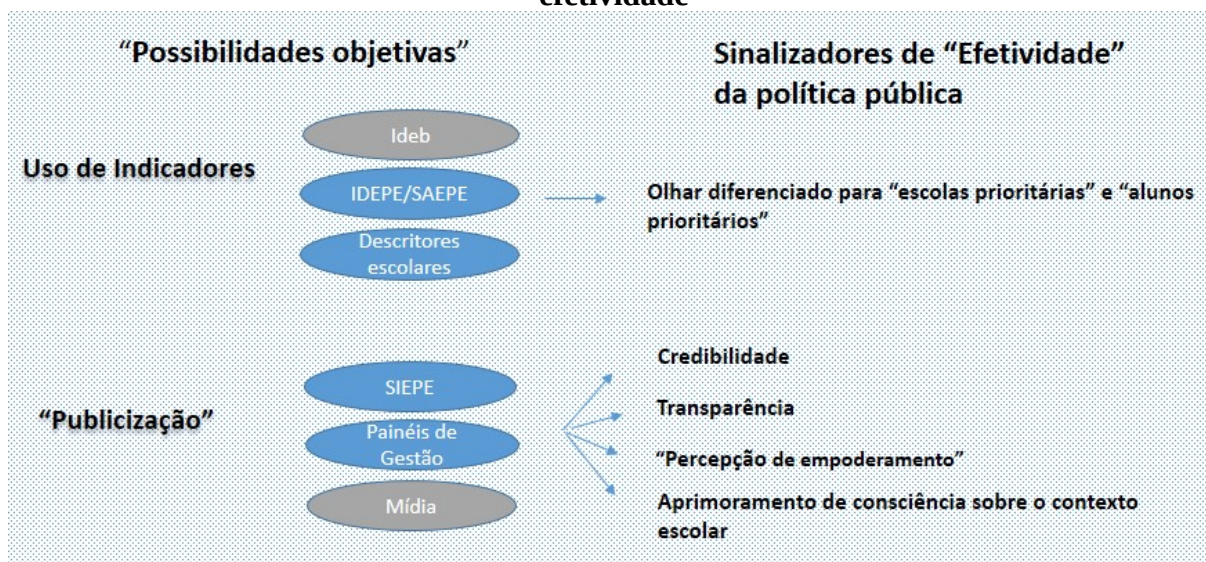
Se você visse a discussão do... do Seminário Todos pela Educação no governo... nos governos Eduardo Campos, era... no primeiro ainda era no

básico, era merenda, era... transporte e estrutura das escolas. Depois a gente já venceu essa parte e era... depois passou a ser muito focado em... em estrutura. E eu participei do Seminário em 2015 né? O ano passa... o ano atrasado agora, no início do governo Paulo Câmara, e o nível de discussão já está mais aprofundado. Então a população já não é mais construir escola, recuperar escola, né? Construir escola coberta, já não é mais só infraestrutura, já tá presente infraestrutura, mas já tem algumas discussões do tipo “olhe, vamos... por que não ampliar as Escolas de Tempo Integral?” né? “Vamos fortalecer a Educação Profissional” então já tem um... a população já tá mergulhando um pouco mais, entendendo um pouco mais a importância de algumas estratégias (ENTREVISTA B.1).

As discussões nos Seminários Regionais também reforçam a ideia de que parte da população já começa a esboçar uma consciência pedagógica mais aprofundada em relação à que apresentava no período inicial ao Pacto. Os Seminários, entretanto, funcionam como um veículo, um momento em que surge a oportunidade para perceber tais questões e captar mais esse sinal de efetividade da política pública.

Enfim, a figura abaixo esquematiza como algumas das inovações do PPE sustentadas por práticas de gestão detalhadas na seção anterior podem configurar-se como “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento, pela perspectiva da gestão, pelo critério da efetividade:

Figura 10 (4): Inovações como possibilidades objetivas e seus sinalizadores de efetividade



Fonte: Elaboração da autora

As práticas elencadas “uso de indicadores” e “publicização” configuram-se como possibilidades objetivas exatamente por meio das inovações destacadas ao centro, para o caso do PPE, em azul: IDEPE (aferido por meio do SAEPE) e de descritores escolares, SIEPE e

Painéis de Gestão expostos nas GRE's. O “Ideb” e a “mídia” não constituem, naturalmente, peculiaridades do Pacto pela Educação em Pernambuco, mas associados à tais práticas, ajudam a constituir essas possibilidades objetivas, e por isso foram integrados ao conjunto.

Sustentada a proposta de análise sobre a efetividade da política pública pelo olhar da gestão, é possível, por ora, contrapor tais sinalizadores de efetividade acima apontados ao Modelo de Gestão “Todos por Pernambuco”, acreditando que esses sinalizadores tenham algo a ser dialogado com as premissas, focos, e perspectivas estruturantes do modelo de gestão representado no Mapa da estratégia da Figura 3 (4) (Seção 4.1.1). Considerando que tais “possibilidades objetivas” encontram-se inseridas dentro de uma conjuntura mais ampla de políticas sociais voltadas aos estratos mais vulneráveis da população – um dos focos prioritários do “Todos por Pernambuco”, torna-se de bom tom contextualizá-las perante tal conjuntura.

4.4 Sinalizadores de efetividade da política pública: tensão entre planos e construção social

O resgate dos pressupostos da Teoria das Possibilidades bem como a adoção da abordagem da Administração para o Desenvolvimento como conceito sensibilizante implicam lembrar a razão que impulsionou o surgimento desta como disciplina teórica de grande relevância na área da Gestão Pública: a lacuna existente entre planos de desenvolvimento e planos de gestão. Nesse sentido é que os mapas estratégicos do “Todos por Pernambuco” constituem um objeto importante a ser considerado na análise dos sinalizadores de efetividade identificados na seção anterior.

A começar pelas premissas constantes no Mapa, é curioso atentar, a priori, para a importância do reforço de itens como “transparência, responsabilidade e controle social”. A possibilidade de identificar alunos e escolas prioritários para atendê-los de forma diferenciada permite um controle estratégico da gestão e enquadra-se como uma responsabilidade importante a ser assumida pelo Estado. No que se refere à questão da transparência, conforme já pontuado, trata-se de um sinalizador de fundamental importância para a clarificação da compreensão e a correta prestação dos serviços públicos, em especial dos serviços relacionados a políticas sociais fundamentais como saúde, segurança, educação etc.

Secundariamente, dos sinalizadores percepção de empoderamento e aprimoramento da consciência sobre o contexto escolar podem ser derivados muitos elementos da premissa de

“diálogo com a sociedade” também ressaltada no Mapa da estratégia. O contato direto da gestão com as demandas levantadas pela população nos Seminários Regionais, bem como as considerações e reivindicações feitas pela comunidade escolar no âmbito das GRE’s junto aos Gerentes – seja em momentos de matrícula ou em resposta a problemas pedagógicos destoantes dos indicadores validados pelo SIEPE – revela como a experiência de gestão tem muito a ganhar e a ser aprimorada pela via de construção coletiva da política pública, ou, pelo menos, com os esforços de aproximação dessa via como um modelo ideal.

A premissa de “foco em resultados”, por sua vez, apareceu ressaltada ao longo de todas as práticas constitutivas descritas para o PPE nas seções anteriores, não sendo surpreendente que tal premissa esteja presente na essência de ambas as práticas aqui elencadas como possibilidades objetivas para o desenvolvimento: o uso de indicadores e a publicização dos resultados do pacto. Já a premissa de “parceria com os municípios” encontra, nesse modelo de gestão, ainda pouco respaldo.

Neste ponto, para o caso do PPE, conforme mencionado anteriormente, algumas parcerias têm sido ensaiadas sobretudo pela introdução das EFAF’s no Plano do Pacto, desde o final de 2015. Entretanto, é necessário ressaltar como a premissa de “parceria com os municípios” necessita ser crucialmente observada para que os declarados focos prioritários do modelo de Gestão, o “interior do estado” e os “estratos mais vulneráveis da população” possam, de fato, ser plenamente atendidos. Só assim poderão ser consolidadas práticas mais coerentes com uma perspectiva de “gestão participativa e transformadora”, nos termos do Mapa da estratégia.

Entretanto, para que o Modelo “Todos por Pernambuco” consiga emitir reflexos substantivos de tal premissa, será necessário acessar vias alternativas de articulação organizacional para além das linhas de autoridade tradicionais já existentes, tanto quanto mecanismos de coordenação horizontal (ARIZNABARRETA, 2001). Mais uma vez, esbarra-se em questões que dizem respeito à gestão da transversalidade da política pública – conforme já pontuado em algumas seções anteriores.

Por fim, propõe-se que além de atentar para tais questões de transversalidade, sejam empenhados maiores esforços para a compreensão de como os estratos mais vulneráveis da população adquirem consciência dos desdobramentos mais significativos das estratégias traçadas pelo governo no início e ao longo de cada período de gestão. Em que pese sinalizadores como o olhar diferenciado para escolas e alunos prioritários e o aumento da credibilidade que vêm sendo conferida à escola pública possam ser fortemente evidenciados

como ganhos importantes do PPE em Pernambuco, nota-se que o aprimoramento da consciência sobre o contexto escolar ainda é um sinalizador que ainda se encontra em um estágio incipiente de percepção em meio à comunidade.

Dessa forma, no mesmo sentido da necessidade de aprimoramento da consciência da comunidade em relação às estratégias traçadas pelo governo – não apenas no âmbito da educação – sugere-se que o aprimoramento da participação popular na elaboração das políticas públicas também se configure como um processo importante na identificação de possibilidades objetivas para o desenvolvimento. A ampliação da participação da comunidade por meio de tal ampliação de consciência, junto à ampliação de canais que fomentem uma aproximação à construção social da política pública certamente facilitarão, por sua vez, o reconhecimento, na gestão, de outras “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento, e dos sinalizadores de sua efetividade, por parte da própria população.

5 Conclusão

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como o Pacto pela Educação de Pernambuco contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão. Uma vez identificadas, buscou-se investigar se tais práticas poderiam constituir “possibilidades objetivas de desenvolvimento”.

Dissertar sobre o “desenvolvimento” não é uma tarefa fácil, haja vista a imensa diversidade de abordagens teóricas em torno do construto. A escolha da abordagem da Administração para o Desenvolvimento como conceito teórico sensibilizante trouxe a possibilidade de enxergar o desenvolvimento pela ótica da gestão, abordando, para isso, considerações importantes sobre a ação estratégica voltada à modernização dos Estados, a mudança social como máxima envergadura da administração dita “atualizante” nos países emergentes (RAMOS, 1966) e sobretudo, a efetividade como um indicador de valor importante a ser considerado nas ações da Administração Pública (MOTTA, 1972; MOTTA; SCHMITT, 2013).

Por sua vez, a revisão da literatura sobre os conceitos de inovação no setor público e *management innovation* trouxe o arcabouço necessário para a caracterização das práticas identificadas no trabalho dos gestores entrevistados, pretendendo descrever, por meio dessas dimensões, práticas responsáveis pela sustentação de mudanças capazes de configurar inovações na gestão. A elaboração de um quadro teórico que viesse a facilitar a composição das categorias foi útil para identificação e observação dessas práticas constitutivas.

Em relação aos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, o método de estudo de caso qualitativo permitiu tomar o PPE como caso representativo e revelador, nos termos de Yin (2005), para análise sobre as práticas de gestão de uma política pública, especialmente em virtude da visibilidade dos avanços obtidos na educação do estado, nos termos do Ideb e da significativa redução da taxa de abandono escolar desde sua implementação oficial, em 2011. Todavia, o interesse pelo estudo do PPE justificou-se, antes de qualquer outra motivação, pela importância da efetividade na gestão de políticas voltadas para a educação como um objeto de interesse coletivo, buscando captar esses aspectos pela ótica de quem planeja e dirige a política pública: a ótica da gestão.

Tomando como referência alguns trabalhos acadêmicos relativos à educação já realizados no campo da gestão pública, ressalta-se a grande lacuna percebida quanto à

descrição de práticas que pudessem efetivamente caracterizar ou configurar o fenômeno da inovação na gestão. Cabe dizer que as que se aproximam deste campo de investigação, limitam-se à ênfase no modelo de gestão por resultados e alguns de seus pilares, tais como avaliação por desempenho e a política de monitoramento como em Lemos (2009) e Patriota (2014); na discussão sobre a capacidade do núcleo estratégico da gestão na contratualização de resultados de políticas públicas (CORREIA, 2011), ou mesmo na avaliação de resultados da política como um todo e seu impacto (GERMANO, 2015). Para o caso das pesquisas que compartilham especificamente do PPE como objeto de estudo, também constatou-se que o foco recai sobre alguma escola ou um grupo de escolas específicas do estado, caso de Oliveira, (2014), ou ainda sobre parte da política do PPE, como em Santiago (2014), que analisa especificamente a rede de educação integral.

A discussão aqui apresentada sobre a emergência de “práticas inovadoras” na gestão por meio do Pacto permitiu revelar alguns aspectos particulares da política como um todo e, como já pontuado, lançar luz sobre a visualização de tais práticas como possibilidades objetivas de desenvolvimento. Cabe ainda salientar que a descrição e análise dos resultados permitiu elucidar, em diversos pontos do trabalho, práticas e possibilidades relativas não só ao PPE, mas a políticas públicas de maneira geral voltadas para educação, como nos trechos em que ficaram evidenciados aspectos claros de sua transversalidade.

A princípio, as considerações sobre o PPE trouxeram à tona por exemplo, a reflexão sobre o quão marcante é a difusão das chamadas “boas práticas” quando se trata da temática da inovação, em especial, no setor público. A exemplo do que é apontado por Hartley (2005) como uma característica típica da inovação no setor público, a troca de experiências entre gestores e coordenadores de GRE e Secretários Executivos da Secretaria de Educação também constituiu, no entendimento de boa parte dos entrevistados, um grande diferencial do Pacto em relação ao fluxo de comunicação e ao processo de elaboração da estratégia existente na gestão da política de educação no período anterior a 2011.

Tal mudança foi possibilitada não só por novos instrumentos inerentes ao processo decisório, como também a rotinas voltadas para melhorar a eficiência e a eficácia dos processos organizacionais, desde as reuniões realizadas nas diversas esferas administrativas (operacionais, táticas e estratégicas), os encontros de pactuação direta entre Governo e Direção Escolar, até os momentos de confluência de demandas da comunidade emergentes nos Seminários Regionais. O mais curioso, entretanto, é perceber como a difusão e o

compartilhamento de tais práticas constitui uma boa forma para refletir sobre a inovação como possibilidade objetiva de mudança.

A análise temática das categorias investigadas permitiu visualizar, de maneira geral, como a existência de várias faces do processo inovativo, dentro de uma mesma unidade de análise, configuram ou sustentam o surgimento de métodos de administração significativamente distintos de métodos anteriores. O objetivo de descrever práticas inovadoras era contribuir para a clarificação do conceito de “inovação na gestão”. Afinal, como é possível classificar um modelo de gestão como sendo ou não “inovador”? O que se encontrou no decorrer da coleta de dados empíricos foram dimensões práticas, capazes de discorrer de um modo um pouco mais consistente sobre condições que podem denunciar (ou não) um estágio de permissividade da mudança.

A princípio, partiu-se do entendimento da inovação na gestão a partir de uma noção geral de “mudança de *status quo*” (HAMEL, 2006), ou de mudanças em um grau de novidade significativo e duradouro o bastante para implicar no caráter das operações organizacionais (MOORE; SPARROW; SPELMAN, 1997). Ao final desse estudo, de uma perspectiva macro, ousa-se supor que a mais incipiente das inovações passíveis de serem descritas pela gestão, sobretudo na gestão pública, está no pensamento estratégico.

Resgatando as considerações das análises das práticas sob o parâmetro da “estratégia”, foi possível perceber que estas podem constituir um bom primeiro passo para a mudança de *status*. As implicações das inovações identificadas nessa categoria, tais como os treinamentos do PROGEPE e do PROTEPE demonstraram que as inovações na gestão não vêm apenas como fim último esperado do processo, mas também contribuem para qualificar a gestão e, por conseguinte, servir de base para sustentação de outras práticas inovadoras que ainda podem estar por vir.

No que tange à descrição das inovações que foram consideradas como “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento, é importante ressaltar que foram analisadas implicações sob a ótica da gestão, mas que, pelo critério da efetividade, culminam em implicações significativas para a comunidade e para o contexto escolar. Destacaram-se as convergências de temas em torno do SIEPE como um dos principais instrumentos de publicização dos indicadores do Pacto e do IDEPE, indicador local de desempenho autêntico da política pública.

O SIEPE trouxe a “possibilidade” de que cada gestor se enxergasse no sistema, estrutura ou contexto escolar, além de permitir, juntamente às avaliações do Ideb e dos

descritores escolares, parâmetros reais para que se pudesse conceder um olhar diferenciado para as escolas e para os alunos chamados de “prioritários”. Os indicadores, a “possibilidade” de identificar com precisão o desempenho escolar a nível de cada aluno e, mais que isso, a “possibilidade” de agência do gestor, para intervir com propriedade na busca de estratégias pedagógicas mais eficazes. A publicização dos resultados do PPE, trouxe, objetivamente, a “possibilidade” de mais credibilidade para a escola pública e transparência para a rede estadual de ensino. Pela ótica do desenvolvimento das possibilidades, seria plausível concluir que diversas estratégias de desenvolvimento se tornam efetivamente viáveis por meio de “possibilidades objetivas” que emergem da inovação. Sob esta perspectiva, faz sentido inferir que o estudo sobre práticas de inovação, mesmo que pela ótica da gestão, também permite lançar um olhar delicado para a realidade fora do contexto no qual ela se manifesta (no caso do PPE, para além do contexto escolar).

Foram mencionados como principais gargalos na gestão da política de uma maneira geral, a remuneração da classe dos Professores e de grande parte dos profissionais de educação e problemas ainda existentes com a internet nas operações inerentes ao sistema de monitoramento do PPE. Também a falta de pessoal especializado, como por exemplo, a demanda por mais Analistas Educacionais nas escolas. A observação desses gargalos também pode dar indicativos importantes sobre a necessidade de emergência de novas práticas que deverão subsidiar a continuidade (ou não) do processo de inovação na gestão. Foi interessante notar como a pesquisa empírica também permitiu captar distintas perspectivas de gestão, ainda que indiretamente nos discursos de alguns entrevistados, como no caso dos Gestores Regionais ou Coordenadores Setoriais que já tinham sido Diretores de escola, e inclusive Secretários que já foram Professores.

Mesmo adotando o critério da efetividade para descrever quais inovações e respectivas práticas estariam ligadas a possibilidades objetivas de desenvolvimento, reconhecem-se as restrições deste estudo ao campo da gestão e, naturalmente, as óbvias limitações da pesquisa em alcançar fontes primárias do grande universo ao qual pertence toda a comunidade escolar.

Como sugestão para pesquisas futuras, sugerem-se investigações feitas pela ótica de estudantes, ou dos próprios professores, em um foco que venha a maximizar a oportunidade de compreender diferentes posições e triangular os discursos sobre a inovação na gestão de maneira mais holística.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 39-70.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, set./dez. 2006.
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M. SHOSTAK, R.; **Leading from the center**: Pernambuco's management model. Washington: BID, 2014.
- ARRETCHE, M.; FUZARO, E.; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. In.: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., **Anais...** Gramado, RS, 1º a 4 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/arretche_fusaro_gomes_ABCP_2012.pdf> Acesso em 2 maio 2016.
- ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. **Anais...** VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9. Nov. 2001.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.
- BARROS, H. M.; CLARO, D. P; CHADDAD, F. R. Políticas para a inovação no Brasil: efeitos sobre os setores de energia elétrica e de bens de informática **RAP**, Rio de Janeiro vol. 43, n. 6, p. 1459-1486, nov./dez. 2009.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In.: BAUER, M. W.; GASKELL, G., **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- _____; Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In.: BAUER, M. W.; GASKELL, G., **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BIRKINSHAW, J.; MOL, M. How management innovation happens. **MIT Sloan Management Review**, vol. 47, p. 81–88, 2006.
- _____; HAMEL, G.; MOL, M. J. Management Innovation. **Academy of Management Review**, vol. 33, n. 4, p. 825–845, 2008.
- BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic Countries**: Copenhagen Manual. Copenhagen: MEPIN, 2010. Disponível em: <http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102_mepin_report_web.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2016.

BLUMER, H. **Symbolic interactionism**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1969.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 14 maio 2016.

CARRIJO, M. C.; BOTELHO, M. R. A. Cooperação e inovação: uma análise dos resultados do Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (Pappe). **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas (SP), vol. 12 n. 2, p. 417-448, jul/dez. 2013.

CAVALCANTI, A. C. D. **Programa de modernização da gestão pública/ metas para a educação/ 2007-2010**: análise sobre a “gestão democrática” da educação de Pernambuco. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação. João Pessoa, 2011.

CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory**: a practical guide through qualitative analysis. London: Sage, 2006.

CORREIA, M. S. **Capacidade do núcleo estratégico na contratualização de resultados – análise da trajetória de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo, 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.

_____. **Qualitative Inquiry and Research Design**: Choosing Among Five Approaches. 3. ed. London: Sage, 2012.

CROSSAN, M. M.; APAYDIN, M. A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature. **Journal of Management Studies**, v. 47, n.6, p. 1154-1191, sept. 2010

CRUZ, M. S. M. **Transformando a gestão pública em Pernambuco**: Modelo de Gestão Todos por Pernambuco [s.l.: s.d.]. Disponível em: http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_l_id=37791&folderId=38137&name=DLFE-2423.pdf. Acesso em 6 jul. 2015.

DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. **The Academy of Management Journal**, vol. 34, n.3, p. 555-590, 1991.

_____; EVAN, W. M. Organizational innovation and performance: the problem of “organizational lag”. **Administrative Science Quarterly**, vol. 29, n. 3, p. 392-409, sept. 1984.

_____; SCHNEIDER, M. Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. **Journal of public administration research and theory**, v. 19, n. 3, p. 495-522, 2009.

_____; ARAVIND, D. Managerial Innovation: Conceptions, Processes, and Antecedents. **Management and Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 423–454, 2011.

DIAS, I. M. Práticas de inovação em gestão pública. In.: AGUNE, R.; GREGÓRIO, A.; NEVES, A.; DIAS, I. M.; CARLOS, J. A.; BOLLIGER, S. (Orgs.). **Dá pra fazer: Gestão do conhecimento e inovação no setor público**. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.

ENAP. **Concurso inovação na gestão pública federal**. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/>. Acesso em 03 nov. 2016.

EVAN, W. M. Organizational Lag. **Human Organization**.vol. 25 p. 51-53, 1966.

FLICK, U. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Pensa, 2013.

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 4, p. 869-888, ago. 2014 .

FUGLSANG, L. Bricolage and invisible innovation in public service innovation. **Journal of Innovation Economics & Management**, v.1, n. 5, p. 67-87, 2010.

G1. **Escolas públicas de PE lideram ranking nacional do ensino médio**. 08. Set. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/pernambuco/educacao/noticia/2016/09/pernambuco-lidera-ranking-nacional-do-ensino-medio-segundo-ideb.html>. Acesso em: 12 set. 2016.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GERMANO, B. N. **Avaliação de impacto da política de gestão por resultados do Pacto pela Educação do governo do estado de Pernambuco**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Economia. Recife, 2015.

GIL, A. C. **Didática do ensino superior**. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In.: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In.: DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1994, cap. 4.

GOMES, G.; MACHADO, D.; GIOTTO, O. T. Análise do conteúdo dos artigos de inovação publicados nos anais do ALTEC, SIMPOI e EnANPAD (2003-2007). **Revista de Administração e Inovação (On-line)**, v. 8, n. 4, p. 27-44, 2011.

HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. ROSTE, R. **On the differences between public and private sector innovation**. NIFU STEP: Oslo, 2005.

HAMEL, G. The why, what, and how of management innovation. **Harvard business review**, v. 84, n. 2, p. 72, 2006.

_____. **The future of management**. Boston: Harvard Business School Publishing, 2007.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: past and present. **Public money and management**, v. 25, n. 1, p. 27-34, 2005.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. O desenvolvimento ao alcance da política: modelos de possibilidade versus modelos de necessidade. In.: **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.); GUIMARÃES, Tomás de Aquino (apresentação). Brasília: UnB, 2009, p. 21-22.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_Brasil_DesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em 22 maio 2017.

KIMBERLAY, J. R.; EVANISKO, M. J. Organizational innovation: the influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations. **The Academy of Management Journal**. vol. 24, n. 4, p. 689-713, dec. 1981

KLIKSBERG, B. **América latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social. vol. 1. Brasília: Unesco, 2002.

LEMOS, C. S. **Gestão Pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2009.

LIMA, D. H.; VARGAS, E. R. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 385-401, 2012.

LOPES, D. P. T.; VIEIRA, N. D. S.; BARBOSA, A. C. Q.; PARENTE, C. Inovação gerencial e inovação social: pensando para além da inovação tecnológica. In: ALTEC 2015: INOVAÇÃO PARA ALÉM DA TECNOLOGIA/XVI CONGRESSO LATINO-IBERO AMERICANO DE GESTÃO DA TECNOLOGIA. 2015. **Anais...** Porto Alegre, 2015.

MARCONI; M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, H. F. Administração para o Desenvolvimento - a relevância em busca da disciplina. **Governança e Desenvolvimento**, vol. 1, n. 1, abr. 2004.

MEC. **ProInfo**: Apresentação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proinfo/proinfo>. Acesso em 25 jul. 2016.

_____. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pne>. Acesso em 24 jan. 2017.

MERRIAM, S. B. **Case study research in education**. A qualitative approach. San Francisco (CA): Jossey-Bass, 1988.

_____; TISDELL, E. J. **Qualitative research**: a guide to design and implementation. San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

MOORE, M. H. **Creating public value**: strategic management in government. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

_____; SPARROW, M.; SPELMAN, W., Innovation in policing: from production lines to jobs shops. In: ALTSHULER, A. A., BEHN, R.D. (Eds.), **Innovation in American Government**. The Brookings Institution Press: Washington D.C., 1997. cap.12.

MOTTA, P. R. Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 3, p. 39-53, jul./set. 1972.

_____; SCHMITT, V. G. H. Administração para o Desenvolvimento: a ideia e a renovação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 2, p. 107-206, 2013.

NERY, M. F.; PEIXOTO, D. L. Mercados e racionalidades: a perspectiva de Alberto Guerreiro Ramos e Cornelius Castoriadis. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, p. 543-543, 2013.

OCDE. **Manual de Oslo**. 3. ed. FINEP, 2005. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>> Acesso em: 02 jun. 2016.

OLIVEIRA, D. C., Análise de Conteúdo Temático Categorical: Uma proposta de sistematização. **Rev. Enferm. UERJ**, Rio de Janeiro, vol. 16 n. 4, p.569-76, out/dez. 2008.

OLIVEIRA, L. G.; SANTANA, R. L. F.; GOMES, V. C. **Inovação no setor público**: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2014.

OLIVEIRA, M. S. M. **Gestão e aprendizagem**: evidenciando o Pacto pela Educação. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Juiz de Fora, 2014.

PATRIOTA, C. M. P. E. **Política de monitoramento e gestão por resultado**: estudo de caso de uma escola de Pernambuco. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Universidade Federal de Juiz de Fora. Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Juiz de Fora, 2014.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013**. Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 25 abr. 2013.

_____. **Relatório Anual de Ação do Governo**. 2015. Disponível em: <http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_revista/get_file?p_l_id=27735&numero=9&codigo=410> Acesso em 25 maio 2016.

_____. **Guias “Tecnologias na Escola”**: conectando ideias. SEE-PE, [s.d]. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=146>. Acesso em 20. jul 2016.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, vol. 30, n. 108, p. 761-778, 2009.

PROGRAMA DE GOVERNO. **O novo Pernambuco avança** (2015-2016). Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-programas-de-governo>>. Acesso em 27 maio 2016.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, vol. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

RAMOS, A. G. **Administração e estratégia do desenvolvimento**: elementos de uma sociologia especial da administração. Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1966.

_____. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

_____. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **Rev. Adm. Pública**, vol. 17, n. 1, p. 5-31, jan./mar. 1983a.

_____. A nova ignorância e o futuro da Administração Pública na América Latina. **Rev. Adm. Pública**, vol. 17, n. 1, p. 32-65, jan./mar. 1983b.

RESENDE JUNIOR, P. C.; GUIMARÃES, T. A.; BILHIM, J. A. F. Escala de Orientação para Inovação em Organizações Públicas: Estudo Exploratório e Confirmatório no Brasil e Em Portugal. **RAI**, vol. 10, n. 1, p. 257-277, 2013.

SANTIAGO, F. M. L. **Educação e desenvolvimento em Pernambuco entre 2004 e 2014**: Desvelando os nexos do Programa de Educação Integral com o rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea). Universidade Federal de Pernambuco. Centro Acadêmico do Agreste. Programa de Pós-graduação em Educação Contemporânea. Caruaru, 2014.

SANTOS, E. L.; SANTOS, R. S.; BRAGA, V. Administração do Desenvolvimento na perspectiva Guerreirista: conceitos, contribuições e implicações. **Cadernos EBAPE. BR**, vol. 1, n. 1, p. 462-477, 2015.

SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: Análise crítica da Política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SEPLAG. **Todos por PE**. Disponível em: <seplag.pe.gov.br>. Acesso em: 03 maio 2016.

SEE-PE. **Pacto pela Educação**: Garantir educação pública de qualidade e formação profissional. [S.l.:s.n.], 2010.

_____. **PE tem maior crescimento do Brasil no Ideb do ensino médio**. 2014. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=2046>. Acesso em 21 jun. 2016.

_____. **Gre's e escolas**. <Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=77>>. Acesso em 06 jun. 2016.

SIEPE. **Índice de desenvolvimento da educação básica de Pernambuco - IDEPE**. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5911>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

SIMÕES, G. L. Modelo de gestão todos por Pernambuco: uma nova estratégia de participação popular na gestão de políticas públicas. In.: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4. Belo Horizonte, 2014. **Anais...** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. p. 1-9.

SOUSA, M. M.; GUIMARÃES, T. A. Inovação e desempenho na administração judicial: desvendando lacunas conceituais e metodológicas. **RAI**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 321-344, jul. 2014.

_____; FERREIRA, V. R. S. NAJBERG; E; MEDEIROS; J. J. Retratando a inovação no serviço público brasileiro: modelos de análise, sistematização e caracterização. **R.Adm. (São Paulo)**, São Paulo, vol. 50, n. 4, p. 460-476, out./nov./dez 2015.

STAKE. R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000. p. 435-454.

TEDESCO, J. C. Os fenômenos de segregação e exclusão social na sociedade do conhecimento. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 117, p. 13-28, 2002.

THOMPSON, V. Administrative objectives for development administration. **Administrative Science Quarterly**, vol. 9, p. 108, jun. 1964.

VOLBERDA, H. W.; VAN DEN BOSCH, F. A. J. Why management matters most. **European Business Forum**, vol. 22, p. 36-41, 2005.

_____; _____; HEIJ, C. Management Innovation: Management as Fertile Ground for Innovation. **European Management Review**, v. 10, p. 1-15, 2013.

_____; _____; MIHALACHE, O. R. Advancing management innovation: Synthesizing processes, levels of analysis, and change agents. **Organization Studies**, vol. 35, n. 9, p. 1245-1264, 2014.

WALKER, R. M.; DAMANPOUR, F.; DEVECE, C. A. Management innovation and organizational performance: The mediating effect of performance management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, vol. 21, n. 2, p. 367-386, 2011.

WEBER, M. **The methodology of social science**. New York. The Free Press of Glencoe, 1964.

_____. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A - Protocolo de investigação para Estudo de Caso

1. Visão geral do projeto do estudo de caso

1.1 Título

Pacto pela Educação de Pernambuco: Inovação, Estratégia e Desenvolvimento

1.2 Problema de pesquisa

Como políticas do governo do estado, tomando-se por base seu modelo de gestão integrada reverberadas especificamente, pelo Pacto pela Educação (PPE) – por ora adotado como objeto de estudo – contribuem para o desenvolvimento de práticas inovadoras de gestão? Uma vez identificadas, se identificadas, de que forma poderiam tais práticas serem consideradas como “possibilidades objetivas de desenvolvimento”?

1.3 Objetivo geral

Analisar como o Pacto pela Educação de Pernambuco contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão.

1.4 Objetivos específicos

- Identificar os princípios estruturadores do Modelo de Gestão Integrada de Pernambuco;
- Identificar as estratégias norteadoras do Pacto pela Educação de Pernambuco;
- Levantar práticas inovadoras de gestão desenvolvidas por meio dos níveis estratégico e tático de ação do governo no sistema de monitoramento de resultados do PPE;
- Analisar se essas práticas podem ser consideradas inovadoras e configurar-se como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento

1.5 Patrocínios do projeto

- Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE);
- Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

1.6 Proposições teóricas

As principais categorias trabalhadas na revisão de literatura foram:

- Inovação na gestão
- Inovação no setor público
- Administração para o Desenvolvimento (conceito sensibilizante)

1.7 Pessoal envolvido

Pesquisadora: Jessica Rani Ferreira de Sousa

Professora orientadora: Jackeline Amantino de Andrade, Dra.

2. Procedimentos de campo

2.1 Aspectos metodológicos

Trata-se de um estudo qualitativo básico, com enfoque exploratório-descritivo, adotando como estratégia o estudo de caso único holístico.

2.2 Fontes de evidências da coleta de dados

- Documentos;
- Registros em arquivos;
- Entrevistas.

2.3 Agenda para coleta de dados

As entrevistas realizadas foram focalizadas, pessoais e individuais, por meio de um roteiro prévio de tópicos coerentes com as categorias trabalhadas na revisão de literatura e acompanhadas por notas de campo feitas pela pesquisadora nos respectivos locais agendados. A carta de apresentação disponibilizada para os entrevistados também se encontra disponível neste apêndice.

2.3.1 Pessoas entrevistadas

Lócus de investigação	Cargo ocupado	Quantidade
SEPLAG (Núcleo de Gestão por Resultados)	Gestores Governamentais	03

SEE-PE (Gabinete)	Secretário Estadual de Educação e demais Secretários Executivos	04
GRE's	Gestores Regionais e Coordenadores Setoriais	11

3. Questões do estudo de caso

O trabalho de campo buscou respostas para os itens:

- Quais os princípios estruturadores do Modelo de Gestão Integrada de Pernambuco?
- Quais as estratégias norteadoras do Pacto pela Educação de Pernambuco?
- Existem práticas inovadoras desenvolvidas no contexto das Gerências Regionais de Ensino, da SEPLAG e da Secretaria de Educação em relação ao Pacto?
- Como essas práticas podem representar, por meio da gestão pública, possibilidades objetivas de desenvolvimento?

Dentre as principais fontes de evidências, foram elencados documentos e registros em arquivos diversos, além dos dados obtidos mediante as entrevistas.

Questões	Fontes de dados
Quais os princípios estruturadores do Modelo de Gestão Integrada de Pernambuco?	• Mapas da estratégia; • Plano de Governo; • Relatório Anual de ações; • Decreto Nº 39.336; • Lei Complementar 141/2009.
Quais as estratégias norteadoras do Pacto pela Educação de Pernambuco?	• Plano de Governo; • Dados institucionais da SEE; • Dados institucionais da SEPLAG; Secretários Executivos; • Coordenadores; • Gestores Regionais.

Existem práticas inovadoras desenvolvidas no contexto das Gerências Regionais de Ensino, da Seplag e da Secretaria de Educação em relação ao Pacto?	• Balanços da Educação; • Plano Estadual de Educação; • Apresentações institucionais do Governo; Secretários Executivos; • Coordenadores; • Gestores Regionais.
Como essas práticas podem representar, por meio da gestão pública, possibilidades objetivas de desenvolvimento?	• Apresentações institucionais SEGES; • Séries históricas IDEPE; • Secretários Executivos; • Coordenadores; • Gestores Regionais; • Conselho Escolar.

3.1 Guia de tópicos para entrevista

O roteiro de entrevistas utilizado em campo encontra-se disponível no Apêndice B.

4. Guia para o relatório do estudo de caso

Com base na abordagem padrão para a composição de relatórios de pesquisa recomendada por Yin (2001), foi utilizada uma sequência linear tradicional, adequada quando o público principal é constituído por pesquisadores que integram banca de Mestrado ou Doutorado.

APÊNDICE B - Roteiro para entrevistas

Data: ____/____/____ Hora: _____ Local da entrevista: _____

Dados do entrevistado

Nome do entrevistado (a): _____

E-mail para contato: _____

Cargo ocupado: _____

Tempo no cargo: _____

Informações preliminares

Apresentação do pesquisador (Jessica Rani, mestranda em Administração e pesquisadora pelo PROPAD da UFPE).

Termo de consentimento para a gravação: A entrevista será gravada e os depoimentos serão devidamente referenciados no trabalho. Todos os respondentes serão resguardados e a divulgação da pesquisa ocorrerá exclusivamente para finalidades acadêmicas.

Objetivo da pesquisa: Analisar como o Pacto pela Educação de Pernambuco contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão.

1. Como você descreve a gestão de políticas públicas para a educação antes e após o PPE?
2. Como você descreve a forma de administrar o trabalho dos gestores regionais antes e após o Pacto? Houve uso de novos instrumentos políticos de gestão? Novos métodos de organização de responsabilidades? Sistemas administrativos? Estrutura administrativa?
2. Quais práticas inovadoras de gestão você destacaria, em comparação à política de educação que existia antes do PPE (Performance gerencial; estratégia organizacional; estrutura organizacional; configurações em rede; rotinas voltadas a eficiência e eficácia dos processos; processo decisório)?
3. Quais os pontos mais fortes do sistema de monitoramento de resultados do PPE que você destacaria?
4. Como são as reuniões das quais você participa?
5. Qual o enfoque (estratégico, tático ou operacional) dessas reuniões?
6. Como o novo Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (formulação, implementação, monitoramento e avaliação) do "Todos por PE" e seu acompanhamento *pari-passu* pela administração pública direta possibilita melhorias na gestão pública do estado?
7. Quais as principais melhorias trazidas por este Modelo de Gestão em relação à educação, pelo PPE?
8. Quais foram as demandas mais marcantes de participação popular em relação à educação trazidas por meio dos Seminários Regionais e do Caderno de Avaliação de Propostas até hoje?
9. Como você avalia o uso de indicadores de processo, de resultado e de impacto no Pacto? Quais os pontos mais fortes e mais fracos do seu uso?
10. Como esses dados são utilizados para melhorar o desempenho escolar dos alunos?
11. De que forma a publicação de resultados do PPE interfere na sua percepção sobre a educação e o desenvolvimento do estado de Pernambuco?
12. Há alguma prática inovadora trazida pelo PPE que interfere diretamente na melhoria da qualidade de vida de alunos ou de seus familiares?

APÊNDICE C - Carta de apresentação

Recife (PE), ____ de outubro de 2016.

Prezado(a) Gestor(a),

Na qualidade de mestranda em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, estou realizando uma pesquisa que se destina a descrever como o Pacto pela Educação de Pernambuco contribui para o desenvolvimento de práticas inovadoras na gestão no estado.

Os objetivos específicos dessa pesquisa são: identificar os princípios estruturadores do Modelo de Gestão Integrada de Pernambuco e as principais estratégias norteadoras do Pacto pela Educação de Pernambuco; descobrir se existem práticas inovadoras de gestão desenvolvidas por meio dos níveis de ação do governo no sistema de monitoramento de resultados do Pacto pela Educação e analisar como essas práticas inovadoras se integram às estratégias delineadas pelo Modelo de Gestão Integrada.

Entende-se que sua colaboração como entrevistado(a) é inestimável para o sucesso do estudo. Sua participação é voluntária e sua identidade será resguardada. As entrevistas serão gravadas com o intuito de propiciar melhor análise do conteúdo, com finalidade exclusivamente acadêmica. Estima-se a duração de uma sessão de 40-60 minutos. Peço, por favor, que de acordo com sua anuência e disponibilidade, possam ser informadas duas opções de datas e horários, assim como sugestão de local onde poderia ocorrer tal entrevista.

Coloco-me à sua disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais pelo telefone (81) 9.9264.7922 ou pelo e-mail (jessica_rani@hotmail.com).

Grata desde já,

Jessica Rani F. de Sousa
Mestranda em Administração
PROPAD/UFPE