



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

RAIMUNDO NONATO FERREIRA

QUALIDADE EDUCACIONAL

**ADERÊNCIAS E RESISTÊNCIAS NO PROGRAMA DE
FORMAÇÃO DE GESTORES EDUCACIONAIS DE PERNAMBUCO (PROGEPE)**

**Recife - PE
2023**

RAIMUNDO NONATO FERREIRA

QUALIDADE EDUCACIONAL

**ADERÊNCIAS E RESISTÊNCIAS NO PROGRAMA DE
FORMAÇÃO DE GESTORES EDUCACIONAIS DE PERNAMBUCO (PROGEPE)**

Tese de doutoramento apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco (PPGEdu/UFPE).

Linha de pesquisa: Políticas Educacionais, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Rosa Marques

**Recife - PE
2023**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Anaíse de Santana Santos, CRB-4/2329

F383q

Ferreira, Raimundo Nonato.

Qualidade educacional: aderências e resistências no programa de formação de gestores educacionais de Pernambuco (PROGEPE). / Raimundo Nonato Ferreira. – Recife, 2023.

171 f.: il.

Orientadora: Luciana Rosa Marques.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2023.

Inclui Referências.

1. Professores- Formação. 2. Gestão pública. 3. Qualidade na educação.
4. PROGEPE. I. Marques, Luciana Rosa. (Orientadora). II. Título.

370 (23. ed.)

UFPE (CE2023-089)

RAIMUNDO NONATO FERREIRA

QUALIDADE EDUCACIONAL

ADERÊNCIAS E RESISTÊNCIAS NO PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE GESTORES EDUCACIONAIS DE PERNAMBUCO (PROGEPE)

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Educação.

Aprovado em: 01/09/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Luciana Rosa Marques (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado (Examinador Externo)
Universidade Federal de Goiás

Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira (Examinador Externo)
Universidade Federal da Bahia

Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (Examinadora Externa)
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

A minha mãe Maria Perpétua e ao meu pai José Ribamar (in memoriam), e ao meu filho Paulo Daniel.

AGRADECIMENTOS

À Perpétua e a Ribamar (*in memoriam*), os meus genitores, ambos detinham poucas instruções sobre o mundo das letras, mas sabiam muito ler o mundo! Me orientando desde cedo sobre a importância de me munir dos conteúdos escolares para enfrentar os obstáculos desse mundo permeado por desigualdades.

Ao meu querido Paulo Daniel, por toda sua curiosidade e vivacidade que me faz enxergar o mundo de forma mais esperançosa e me dá ânimo para continuar lutando por uma sociedade mais justa e melhor.

A meus irmãos: Francisco e Carmecita (*in memoriam*), Nazaré, Jocelda, Lourdes, Pedro, Claudiano, Claudinéia, Marcelino e Marcony, por contribuírem no meu processo educacional e na minha construção como sujeito.

Gratidão a Ironildes Sousa, por me acompanhar nas três etapas do ensino superior e por todas vezes que teve que dobrar a sua dedicação à educação do Paulo Daniel para que eu pudesse me dedicar aos estudos acadêmicos.

Muita gratidão à Luciana Rosa Marques, minha orientadora, pela oportunidade que me concedeu em ser a minha guia nessa jornada. Por todos os direcionamentos dados, por sua paciência e compreensão. Uma professora competente e humana.

Aos colegas da turma 18 do Doutorado em Educação e, também, aos professores do PPGEdU/UFPE pelos aprendizados construídos em conjunto.

Não posso deixar de agradecer aos amigos do grupo de estudo GEPPE/UFPE, a todas e todos, em especial à Márcia Nazário, Carlos, Eline Lima e Danielle Tavares.

Há outras pessoas que merecem ser agradecidas, no entanto, como não posso citar todos, àquelas e aqueles que não citei, quero manifestar minha gratidão pela participação na conclusão desse projeto.

RESUMO

O estado de Pernambuco, nos últimos anos, em relação ao contexto da reforma do Estado, por meio de alinhamento político-econômico-ideológico de governos estaduais, vem delineando suas políticas para educação com ferramentas da Nova Gestão Pública (NGP). Dentro do quadro de políticas alinhadas ao projeto governamental, a formação de agentes públicos tem sido constante, sendo o Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco (PROGEPE), um ponto de intersecção entre as políticas com elementos da NGP e a qualidade educacional. Investigando o processo formativo de gestores escolares, esta pesquisa procurou identificar a concepção de qualidade educacional hegemônica, nos projetos em disputa na arena estadual, de onde temos o projeto de qualidade do campo social-democrático e o projeto majoritário neoliberal, com foco em estratégias gerencialistas que operam com ferramentas da NGP. Nestes termos, o objetivo central deste estudo consiste em apreender as diretrizes e as influências do PROGEPE, sob a percepção e a compreensão dos diretores de escolas estaduais, acerca da qualidade educacional, relacionando-a com as diretrizes da NGP. Para este fim, utilizamos a Análise Crítica do Discurso, de Norman Fairclough. Foram analisados três tipos de textos: os textos dos módulos de ensinamentos das três edições do PROGEPE, dos anos de 2012, 2017 e 2019; os textos dos professores conteudistas dos cadernos temáticos; e os textos das falas dos diretores escolares que passaram pelos cursos de formação continuada em gestão escolar do programa. Diante dos discursos analisados, percebeu-se mais aderências do que resistências ao projeto hegemônico gerencialista. A concepção de qualidade social da educação presente nos materiais didáticos do PROGEPE, não é a qualidade social defendida no campo democrático, sendo a qualidade social, referenciada pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, uma “adaptação” da qualidade total. Ao final da pesquisa, foi possível chegar à ideia de qualidade “customizada”, como a qualidade total incorporando de forma desvirtuada elementos da qualidade social. A qualidade educacional “customizada” sintetiza a Nova Gestão Pública: com “novos métodos” de gestão, por meio de antigas práticas da administração clássica e por apropriação e ressignificação de pautas do campo dos que lutam por uma educação de qualidade social.

PALAVRAS-CHAVE: Formação de Gestores Escolares; Nova Gestão Pública; Qualidade Educacional Social; PROGEPE

ABSTRACT

In the last few years, Pernambuco has been outlining its policies for education with the New Public Management (NGP) tools in regard to the context of the State reform, through political-economic-ideological alignment of state governments. Within the framework of policies aligned with the government project, the training of public agents has been constant, with the Training Program for Educational Managers of Pernambuco (PROGEPE), a point of intersection between policies with NGP elements and educational quality. Investigating the formative process of school managers, this research sought to identify the conception of hegemonic educational quality, in the projects in dispute in the state arena, from which there is the quality project of the social-democratic field and the neoliberal majority project, with a focus on managerial strategies that operate with NGP tools. In these terms, the central objective of this study is to apprehend the guidelines and influences of PROGEPE, under the perception and comprehension of state schools' principals about educational quality, relating it to the guidelines of NGP. Accordingly, we have used Norman Fairclough's Critical Discourse Analysis. Three types of texts were analyzed: the texts of the teaching modules of the three editions of PROGEPE, from the years 2012, 2017 and 2019; the texts of the content teachers in the thematic notebooks; and the texts of the speeches of school directors who underwent the program's continuing training courses in school management. In view of the analyzed speeches, we noticed more adherence than resistance to the hegemonic managerialist project. The conception of social quality of education present in PROGEPE teaching materials is not the social quality defended in the democratic field, with social quality, referenced by the Department of Education and Sports of Pernambuco, being an "adaptation" of total quality. At the end of the research, it was possible to arrive at the idea of "customized" quality, as total quality incorporating elements of social quality in a distorted way. "Customized" educational quality synthesizes the New Public Management: with "new methods" of management, through old practices of classical administration and through the appropriation and reframing of guidelines from the field of those who fight for an education of social quality.

KEYWORDS: Training of School Managers; New Public Management; Social Educational Quality; PROGEPE

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACD	Análise Crítica do Discurso
BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CF	Constituição Federal
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
EEPE	Enfoque das Epistemologias da Política Educacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GQT	Gestão da Qualidade Total
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MBC	Movimento Brasil Competitivo
NGP	Nova Gestão Pública
NAP	Nova Administração Pública
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PE	Pernambuco
PMGE/ME	Programa de Modernização da Gestão: Metas para Educação
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PROGEPE	Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco
PROGESTÃO	Programa de Modernização da Gestão

PSB	Partido Socialista Brasileiro
RMR	Região Metropolitana do Recife
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco
SEE-PE	Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco
SIEPE	Sistema de Informações da Educação de Pernambuco
TQC	Controle da Qualidade Total

QUADROS

Quadro 1 - Documentos para análise.....	30
Quadro 2 - Estrutura analítica: interdiscursividade no PROGEPE.....	38
Quadro 3 - Estrutura analítica: ordem social do problema.....	38
Quadro 4 - Estrutura analítica: maneiras possíveis para superar o problema.	39
Quadro 5 - Períodos paradigmáticos.....	52
Quadro 6 - Correntes que formam a Nova Administração Pública.....	55
Quadro 7 - New Public Management X Governança.....	69
Quadro 8 - As possíveis configurações da NGP na educação.....	75
Quadro 9 – Fatores necessários à construção da qualidade educacional.....	101
Quadro 10 - Participantes das três edições do PROGEPE	107
Quadro 11 - Material didático em PDF do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE – 2012.....	109
Quadro 12 - Material didático em PDF do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE – 2017.....	119
Quadro 13 - Material didático em PDF do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE – 2019.....	110

FIGURAS

Figura 1: Concepção tridimensional do discurso.....	34
Figura 2 - Ciclo de Gestão de Políticas Públicas de Pernambuco.....	78
Figura 3 – Uma perspectiva do desenvolvimento da Qualidade.....	86
Figura 4 – três perspectivas de desenvolvimento do produto ou serviço.....	87
Figura 5 - ciclo do PDCA (O ciclo de Shewhart).....	90
Figura 6 – Programa de qualidade de uma escola.....	98
Figura 7 - Pensamentos positivos para vencer o estresse.....	123

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do IDEB em escolas estaduais de Pernambuco.....	29
Gráfico 2 - Percentual de certificados do PROGEPE 2017.....	107

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	13
1 APONTAMENTOS INICIAIS: REFORMA DO ESTADO, PROGEPE E QUALIDADE EDUCACIONAL	13
CAPÍTULO II	25
2 PERCURSO METODOLÓGICO: ESTRATÉGIAS EM BUSCA DE UMA QUALIDADE EDUCACIONAL	25
2.1 POLÍTICA EDUCACIONAL, NOVA GESTÃO PÚBLICA E QUALIDADE EDUCACIONAL COMO CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	26
2.2 COLETA DE DADOS	28
2.2.1 O campo da pesquisa	28
2.2.2 Instrumentos da coleta de dados	30
2.2.3 Os sujeitos da pesquisa	31
2.3 O QUADRO ANALÍTICO: ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO	33
CAPÍTULO III	40
3 O PROGEPE COMO FERRAMENTA DA NGP: ESTRATÉGIA DO GERENCIALISMO PARA A GESTÃO ESCOLAR	40
3.1 RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO: AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS..	42
3.2 NOVA GESTÃO PÚBLICA	50
3.3 NOVA GESTÃO PÚBLICA: REEDIÇÃO DE ANTIGOS MODELOS	55
CAPÍTULO IV	73
4. A NGP NA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO E SUAS SIMILARIDADES COM O CONTEXTO INTERNACIONAL	73
4.1 NGP NA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO.....	76
4.2 NGP NA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL	80
CAPÍTULO V	85
5. QUALIDADE E QUALIDADES DA EDUCAÇÃO	85

5.1 QUALIDADE: UM CONCEITO DA PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	85
5.2 QUALIDADES NA EDUCAÇÃO	91
5.2.1 Qualidade Total na educação	95
5.2.2 Qualidade Social na Educação	99
CAPÍTULO VI.....	105
6 O PROGEPE E OS DISCURSOS DE QUALIDADE.....	105
6.1 O CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGEPE.....	105
6.2 DISCURSOS DE QUALIDADE EDUCACIONAL QUE COABITAM OS TEXTOS EM ANÁLISE.....	108
6.2.1 Os discursos de qualidade nos módulos do PROGEPE.....	111
6.2.2 Os discursos de qualidade nas vozes dos conteudistas dos módulos do PROGEPE.....	125
6.2.3 Os discursos de qualidade nas vozes dos diretores escolares.....	128
6.3 DISCURSOS DE QUALIDADE EDUCACIONAL COMO RESULTADO DAS RELAÇÕES DE PODER E DE DOMINAÇÃO.....	130
6.4 CONTRADIÇÕES, LACUNAS E DEFICIÊNCIAS NAS RELAÇÕES DE PODER E DOMINAÇÃO.....	139
CAPÍTULO VII.....	151
7 NOTAS FINAIS: QUALIDADE EDUCACIONAL CUSTOMIZADA.....	151
REFERÊNCIAS.....	162

CAPÍTULO I

1 APONTAMENTOS INICIAIS: REFORMA DO ESTADO, PROGEPE E QUALIDADE EDUCACIONAL

No Brasil, tem havido um grande esforço para a consolidação do projeto neoliberal, de estratégias gerenciais por meio da reforma do Estado, o que vem impactando as gestões da educação e escolar. Nesse contexto, a gestão das escolas públicas vem sendo conduzida pela Pedagogia da Qualidade Total, que, nesse percurso, tem se adaptado para consolidar-se como projeto hegemônico. No entanto, também tem havido resistências dos grupos que lutam por uma educação democrática e de qualidade, na perspectiva social, sendo esta, o nosso campo de luta contra o avanço da qualidade total (GENTILI, 1998).

O estado de Pernambuco, após os anos de 1990, por meio alinhamento político-econômico-ideológico de governos estaduais a este projeto, vem delineando suas políticas em uma linha sem interrupções¹, desde os governos Jarbas Vasconcelos (1999 a 2006), Eduardo Campos (2007 a 2014), Paulo Câmara (2015 a 2022)², sendo que, os governos pós 2007 implantaram políticas com direcionamentos com maior ênfase na *New Public Management* – NPM, Nova Administração Pública - NAP, Nova Gestão Pública - NGP, sendo essas denominações utilizadas para caracterizar modelos de administrar. Conseqüentemente, as políticas para a educação das escolas públicas estaduais estão inseridas no contexto do novo paradigma político administrativo da *máquina* pública, o qual traz novos arranjos administrativos que determinam toda a dinâmica

¹ A conjuntura liderada pelos governos do Partido Socialista Brasileiro (PSB) foi derrotada nas eleições de 2022, no entanto, não posso afirmar que houve ruptura do programa derrotado, pois a conjuntura vencedora é liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que em seu ideário tem o mesmo alinhamento tomado nos governos do estado de Pernambuco nos últimos 16 anos.

² O recorte temporal desta pesquisa é de 2007 a 2022, compreendendo os governos estaduais do Partido Socialista Brasileiro (PSB), iniciados em 2007, com Eduardo Campos e findado em 2022, com Paulo Câmara. A análise dos cursos de aperfeiçoamento do PROGEPE se deu entre 2012 a 2019.

do campo educacional — desde o modelo de escola, de qualidade educacional e do comportamento dos trabalhadores e trabalhadoras da educação.

Esta pesquisa, dentro destes aspectos, utiliza o Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco, PROGEPE, como ponto de intersecção entre as políticas com elementos da NGP e a qualidade educacional.

Portanto, defende-se a seguinte tese:

A qualidade educacional, no contexto da NGP, manifestada nos diversos textos: governamentais, dos conteudistas dos módulos do PROGEPE e dos diretores escolares, é uma qualidade educacional que denomina-se como qualidade customizada, composta pelo projeto empresarial de qualidade total com a incorporação de forma desvirtuada de pautas da qualidade social.

Desse modo, o objeto de estudo é o resultado da dinâmica de mudanças de paradigmas da administração pública, principalmente as originadas com a reforma gerencial do Estado, que estabeleceram a cultura de desempenho ao modo da administração de empresas do setor privado. Neste aspecto, Ball (2001, p. 105) aponta “o estabelecimento de uma nova cultura de desempenho competitivo que envolve o uso de uma combinação de devolução, objetivos e incentivos de forma a gerar uma reconfiguração institucional”, da qual os interesses e atitudes dos servidores das instituições públicas convergem com o “o novo paradigma da gestão pública” (BALL, 2001, p. 103). No entanto, Verger e Normand (2015, p. 600) advertem que, “a NGP não é um modelo de reforma educacional monolítico nem assume a mesma forma em todos os lugares; ao invés, você pode especificar bem as abordagens de governança e os projetos de políticas educacionais diferenciados.”

A política de modernização em Pernambuco faz parte da agenda de “modernização” da administração pública dos anos de 1990 que, no Brasil, gerou fortes influências nas políticas educacionais. No contexto da agenda da globalização, houve a reforma administrativa do Estado brasileiro, realizada com mais força pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2002). Seguindo essa tendência, no Brasil, durante o governo de FHC, em 1995 foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (ABRUCIO 1997; BRESSER-PEREIRA 1996), que influenciou toda a administração pública nos anos

posteriores, em que a gestão pública foi conduzida ao modelo da competitividade, baseada em princípios gerenciais (ABRUCIO, 1997).

Alinhando-se com a gestão federal do governo de FHC, neste período, alguns estados brasileiros iniciaram seus planos de modernização da gestão pública. O estado de Pernambuco fez parte desse grupo pioneiro, aderindo a este modelo de administração, com influências na educação e com impacto direto na gestão escolar.

Dentro dos limites do recorte desta pesquisa, procura-se compreender os programas dos governos do PSB para a gestão da educação no estado. Para tanto, faz-se necessário: 1) identificar que elementos da NGP que estão presentes nas diretrizes das políticas do estado para a gestão da educação; 2) delinear o elo entre tais políticas e o processo formativo de gestores educacionais do PROGEPE; 3) caracterizar os modelos de qualidade educacional provenientes das políticas estaduais citadas anteriormente, tanto no discurso oficial, como também no discurso dos teóricos dos módulos (cadernos temáticos do PROGEPE) e diretores de escolas estaduais.

Chama-se atenção às políticas de modernização no estado de Pernambuco, pois estas não podem ser atribuídas somente aos governos do PSB, uma vez que, no ano de 2003, o estado de Pernambuco formulou o Programa de Modernização da Gestão (PROGESTÃO), no então governo de Jarbas Vasconcelos (1999 a 2006). Esse programa foi reformulado no ano de 2007 e se materializou no chão da escola sob a forma do Programa de Modernização da Gestão Escolar, no governo de Eduardo Campos (2007 a 2014). Sendo que nos governos de Eduardo Campos, para o desenvolvimento do Programa de Modernização da Gestão houve a participação de algumas consultorias do setor privado, dentre elas, destacamos a Falconi Consultores por Resultados, fundada por Vicente Falconi, um dos precursores no Brasil, da Gestão da Qualidade Total. (FERREIRA, 2016).

Com o novo paradigma de administração pública, implantado em Pernambuco, o modelo de gestão passa a ter elementos da NGP, como também elementos de governança. Nesse sentido, Peci (2008) aponta que é necessário revisar criticamente, dentro das reformas da gestão pública no Brasil, as aproximações entre os conceitos de governança e os princípios da Nova Gestão Pública.

Com o programa de modernização da gestão foi implantado um modelo de gestão da educação, norteada por/para resultados em que as metas de desempenho são o ponto de partida para que sejam traçadas políticas educacionais. Com isso, foi implantado o Programa de Modernização da Gestão: Metas para Educação (PMGE/ME). As metas do PMGE/ME utilizam como indicadores o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), que no contexto das avaliações externas, representam, por via de dados quantificadores, a qualidade da educação.

Diante do que representa o Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco - PROGEPE, programa que é o elo entre a Política de Modernização da Gestão da Educação e os demais trabalhadores da educação das escolas estaduais e, por conseguinte, da maximização dos índices perseguidos pela política citada. Assim, “o quadro atual da educação no país e o desafio que se coloca para os pesquisadores é o de compreender como a dinâmica social e as políticas educacionais relacionam-se com a evolução dos indicadores educacionais” (ALVES, 2008, p. 414).

No intuito de compreender a relação das políticas educacionais com os indicadores educacionais, o PROGEPE é o vetor para o desenvolvimento desta pesquisa. Em estudos realizados, por ordem desta pesquisa, sobre o PROGEPE em nível de aperfeiçoamento, ressalta-se o apontado por Ferreira (2016), sobre ser possível constatar que a formação dada no curso de aperfeiçoamento tinha como um dos seus principais objetivos alinhar a prática dos gestores formados ao Programa de Modernização da Gestão Metas para a Educação PMGE/ME e, assim, alcançar os índices estabelecidos como meta.

Além do trabalho de Ferreira (2016), ressaltamos o foco nas principais categorias de análise desta pesquisa: Política Educacional, Nova Gestão Pública, e Qualidade Educacional. Em levantamento feito nos principais bancos de teses e dissertações³, analisando os principais estudos realizados sobre a temática em questão, apontamos aqui as principais pesquisas catalogadas que lançaram luz para a construção do objeto de estudo.

³ Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD.

Dantas (2013)⁴ *Política educacional paulista (1995-2012): dos primórdios da reforma empresarial neoliberal à consolidação do modelo gerencial*, Gisele Kemp Galdino Dantas, investigou a Política Educacional Paulista, desde 1995 até 2012, implementação das medidas efetivadas nos governos do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. O estudo revelou que reforma da educação proposta nas últimas décadas para o Estado de São Paulo modificou consideravelmente a escola pública, imprimindo-lhe uma feição mercadológica, afastando-a de seu principal objetivo, que é o de formar indivíduos autônomos e não apenas mão de obra para o mercado de trabalho.

Em Duarte (2019)⁵, na *A Nova Gestão Pública na educação em Minas Gerais e Pernambuco: as políticas, os atores e seus discursos*, os autores Alexandre Barbosa William Barbosa Duarte, buscaram evidenciar, nesse estudo, Minas Gerais e Pernambuco no cenário nacional, ao que concerne às reformas dos seus sistemas de ensino, empreendidas nas últimas décadas, tendo como objetivo identificar e analisar as bases epistemológicas que orientaram as mais recentes reformas nos sistemas de ensino no país, no que se refere à administração escolar e de que forma isso se reproduziu nos níveis subnacionais, tomando como contexto de análise as redes públicas estaduais de ensino de Minas Gerais e Pernambuco.

Um dos principais resultados desta pesquisa foi que, embora as reformas de matriz gerencialista tenham se expressado de maneira mais intensa, nestes dois estados, a partir da segunda metade dos anos 2000, o modelo teve suas bases estabelecidas ainda na década anterior, permitindo sua consolidação nos governos de Aécio Neves e Antônio Anastasia, em Minas Gerais, e Eduardo Campos, em Pernambuco.

Oliveira (2014)⁶, em *A Gestão Integrada da Escola no estado do Rio de Janeiro (2011- 2014): consensos e disputas*, atribuiu o objetivo da sua pesquisa no parâmetro de analisar a Gestão Integrada da Escola (GIDE), uma metodologia de gestão implantada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, no ano de 2011. A pesquisadora Sheila Santos de Oliveira se propõe, ainda, em avaliar a

⁴ Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista - UNESP – Campus de Marília.

⁵ Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais.

⁶ Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

materialização dessa política, identificar, através da perspectiva dos gestores escolares, os processos de resistência, acomodações e conflitos que possam delimitar a distância entre a política como texto e sua implementação como prática. Como resultado da investigação foi constatado que a GIDE é mais um instrumento de gestão voltado para os resultados quantificáveis do processo educativo, distanciando-se da concepção de educação como processo de formação humana e integral dos sujeitos.

Em Sousa (2017)⁷ — *Pacto pela Educação de Pernambuco: inovação, estratégia e desenvolvimento*, depreendemos que o estudo de Jessica Rani Ferreira de Sousa teve como objetivo analisar como o Pacto pela Educação de Pernambuco (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 e que essas práticas podem ser consideradas inovadoras e se configurarem como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento, pela ótica da Teoria das Possibilidades da abordagem guerreirista da Administração para o Desenvolvimento.

A referida pesquisa concluiu que o uso de indicadores de desempenho e a publicização dos descritores escolares, pela perspectiva do SIEPE – Sistema de Informações da Educação de Pernambuco, 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.

Por conseguinte, em Melo (2015)⁸ — *Quando você vai falar em IDEPE você fala em bônus – As influências do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE) nas escolas estaduais*, nos deparamos com o estudo de Danila Vieira de Melo, que teve como objetivo analisar o IDEPE, como componente da política de avaliação educacional de Pernambuco e suas influências nas escolas da rede estadual. O estudo revelou que a partir da implantação do IDEPE e do Bônus de Desempenho criou-se uma cultura de competição e de ranqueamento

⁷ Dissertação apresentada 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.

⁸ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

entre as escolas. Diante desse fato, professores e gestores passaram a trabalhar em função do Bônus.

Já em Silva (2017)⁹ — *A qualidade da educação na concepção dos gestores escolares de Pernambuco: Um estudo em escolas com índices elevados em avaliação*, Analice Martins da Silva teve como objetivo analisar os significados atribuídos à qualidade da educação pelos gestores escolares da rede estadual de Pernambuco. Constatou-se, a partir de sua pesquisa, que a gestão escolar sofre forte influência de modo a direcionar suas práticas para as orientações propostas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco (SAEPE). A pesquisa concluiu que, no cenário atual da gestão escolar da rede estadual de Pernambuco, a concepção da qualidade da educação compreendida pelas médias dos indicadores prevalece no contexto da prática devido ao mecanismo de controle e monitoramento a que a gestão escolar é submetida.

Quanto a Maranhão (2017)¹⁰ — *O curso de formação de gestores escolares de Pernambuco (PROGEPE) e a qualidade da educação da rede estadual de ensino*, Iágrici Maria de Lima Maranhão teve como objetivo compreender o Programa de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE) e a qualidade da educação da rede estadual. Os resultados deste estudo apontaram que o foco da formação dos gestores está em construir um novo perfil para os gestores das escolas da rede, a fim de que estes, em consonância com as propostas gerencialistas da administração pública, tornem as metas e resultados em índices que alavanquem a educação de Pernambuco, tendo em vista que diante do processo avaliativo em larga escala dos últimos anos, a qualidade da educação é aferida por exames padronizados.

Na perspectiva destes estudos mencionados, que tem com temas centrais a NGP e qualidade educacional, sinalizamos as seguintes conclusões: as políticas de gestão escolar pautam o ensino e sua qualidade pela lógica do mercado (DANTAS, 2013); as influências da NGP nos sistemas de educação de estados,

⁹ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

¹⁰ Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco.

nesse modelo, se inicia na década de 1990 e se consolida nos anos 2000 (DUARTE, 2019); as tecnologias de gestão implantadas nos ditames da NGP, com elementos de *accountability*, desumanizam as relações entre os trabalhadores da educação em busca de resultados e recompensas (OLIVEIRA, 2014; MELO 2015); em contraponto, Sousa (2017), pela ótica dos estudos em administração, aponta como positiva as medidas adotadas para a educação pelo governo de Pernambuco no contexto da agenda reformista; Maranhão (2017) aponta os gestores escolares formados pelo PROGEPE como elo entre as políticas PMGP/ME e a materialização da qualidade defendida pela SEE-PE; E, por fim, Silva (2017) apontou que a qualidade *predominante* nas escolas estaduais é a ligada ao SAEPE.

Conforme a pesquisa que realizada por Ferreira (2016), na qual, ao analisar os materiais didáticos do curso de aperfeiçoamento, foi possível identificar evidências nos direcionamentos para uma gestão de qualidade social e, ao mesmo tempo, de qualidade total, constituindo um hibridismo nos direcionamentos quanto à qualidade nos referidos materiais didáticos. Nesse sentido, levantamos algumas inquietações: Qual o entendimento da Secretaria de Educação e Esporte (SEE-PE), via PROGEPE, acerca da qualidade social da educação mencionada em grande parte dos módulos do curso de aperfeiçoamento? Qual o entendimento da SEE-PE acerca da qualidade total? Em que medida e peso a qualidade social da educação e a qualidade total estão presentes nas formações do PROGEPE? Há outras concepções de qualidades presentes nesse processo? Quais os reflexos dessa junção de modelos de qualidade na prática dos diretores escolares formados pelo referido programa?

Diante das pesquisas realizadas, da literatura especializada na área e dos questionamentos realizados, surge a questão norteadora para nossa investigação: Que modelo de qualidade educacional é produzido pelas aderências e resistências dos diretores escolares ao discurso de qualidade educacional da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco?

Nestes termos, como objetivo geral, nos dispomos a Apreender as diretrizes e as influências do PROGEPE sobre a compreensão dos diretores de escolas estaduais acerca da qualidade educacional, relacionando com as diretrizes da NGP.

Especificamente, neste diapasão, objetivamos:

1) Caracterizar como se constuiu/constrói teoricamente o/os modelo/modelos de qualidade educacional no contexto da NGP;

2) Analisar os documentos norteadores da política estadual de educação do estado referentes ao PROGEPE, os materiais didáticos dos cursos de formação de nível de aperfeiçoamento das edições de 2012, 2017 e 2019¹¹, no que se refere à qualidade educacional;

3) Compreender como a formação interfere na concepção de qualidade educacional dos diretores.

4) Relacionar a NGP, o PROGEPE e os discursos sobre qualidade educacional dos atores da pesquisa.

Após definirmos os objetivos que norteiam esta pesquisa, destacamos as razões da necessidade da sua realização: da nossa relação com o tema, da relevância acadêmica e a relevância social.

Assim, enquanto agente educacional, afirmamos que nossa relação com esta pesquisa é a de sujeito que procura compreender as contradições da realidade, para que a apreensão das mesmas sejam canalizadas em favor das trabalhadoras e trabalhadores da educação, sobretudo daqueles que de sujeitos são transformados em objeto pelo projeto que explora a sua força de trabalho.

Nasci em 1981, um período em que o Brasil se preparava para um novo contrato, este chamado de Constituição Federal, de 1988. O sentimento de democracia, por extensão, o sentimento de ter nas mãos os destinos do país, trazidos com esta nova carta magna, além dos dispositivos posteriores a ela, influenciaram nas minhas peijas pela busca de uma sociedade que acredito como possível. Peijas essas, em todos os movimentos sociais que participei e que fazem parte de minha formação, que ganhou corpo e me trouxe mais clareza quando iniciei meus estudos acadêmicos: Graduação em Pedagogia, quando pesquisei sobre a Gestão Democrática da Educação; e no curso de Mestrado em Educação, em que o objeto de estudo foi o Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco – PROGEPE.

Este doutoramento se conduz como uma continuação da pesquisa desenvolvida no mestrado, que teve como foco apreender a relação do Programa

¹¹ No final do ano de 2022 foi lançada a quarta edição do curso de aperfeiçoamento do PROGEPE, porém, esta pesquisa tem como recorte somente as três primeiras edições.

de Formação de Gestores Escolares de Pernambuco com o Programa de Modernização da Gestão do Estado de Pernambuco mediante a identificação dos direcionamentos das formações oferecidas no Curso de Aperfeiçoamento. A pesquisa apresentada neste relatório, apesar de ter o mesmo objeto de estudo, agora, procura definir qual/quais modelos de qualidade educacional é produto da NGP, por mediação do PROGEPE.

As evidências trazidas da pesquisa de mestrado foram (i) que o curso de aperfeiçoamento é uma forma de recrutar e moldar as práticas dos profissionais da educação, conforme as diretrizes da política do PMGP e, também, (ii) que a qualidade social da educação é uma meta da política, porém, no curso, oferecido em 2012 foram identificados direcionamentos para outras qualidades educacionais que não a social. Assim, tornou-se imperativo que sejam estudadas as qualidades na educação, que são dadas como instrução aos cursistas do curso de aperfeiçoamento do PROGEPE.

Com base no exposto, justificamos a relevância acadêmica da realização desta pesquisa: 1) a pequena quantidade de trabalhos sobre a qualidade educacional sob as influências dos elementos da NGP; 2) a necessidade de compreender que tipo específico de qualidade educacional é produzida pela política de modernização da gestão da educação, vivenciada em Pernambuco, após 2007. Sendo esse último, o ponto central no que se refere à relevância acadêmica do estudo.

A qualidade na educação das escolas estaduais de PE é um tema caro a ser problematizado, compreendido e operacionalizado a partir da compreensão para a melhoria da vida das pessoas, pois a qualidade da educação prestada por um sistema de ensino impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, os resultados obtidos e expostos ao final desse estudo, possam ser lidos tanto pelos sujeitos que atuam no campo de pesquisa, para ser um elemento base para estudos complementares, como por legisladores para nortear propostas para a educação das escolas estaduais de Pernambuco.

O relatório, em termos de tese, da corrente pesquisa é composto por sete capítulos. No capítulo 1, é apresentado o contexto da questão de pesquisa e os objetivos que ela pretende alcançar, uma vez que o estado de Pernambuco se

insere no contexto de reformas da administração pública que reverberam na gestão das escolas estaduais e, principalmente, na/nas qualidade educacional.

No capítulo 2, apresentamos a constituição da perspectiva teórico-metodológica. Nesta seção, são destacados os motivos das escolhas teórico e metodológicas, do lócus da pesquisa e dos sujeitos participantes. É definido, neste contexto, o método analítico e como este será operacionalizado.

No capítulo 3, é feita uma discussão sobre a Nova Gestão Pública. Porém, iniciamos a partir das influências econômicas e políticas que são determinantes para a adoção de práticas administrativas do Estado; são feitos alguns apontamentos sobre as teorias clássicas da administração e, especificamente, da administração pública; daí, partimos para a compreensão dos elementos e mecanismos da NGP, detalhando como ela vem ganhando espaço e dominando o ideário da gestão das escolas estaduais de Pernambuco.

No capítulo 4 abordamos as influências da NGP na Educação, apontando como ela vem sendo o catalisador de práticas empresariais na gestão da educação e na gestão das escolas públicas e na qualidade educacional.

No capítulo 5 são discutidas as qualidades na educação. Partimos da concepção de qualidade em sua gênese e, assim, fomos inclinados a compreender como os conceitos de qualidade se configuram, tanto na produção fabril, como na produção de *bem-estar* para usuários de serviços públicos. Assim, aprofundamos a discussão sobre qualidade na educação.

No capítulo 6, é realizada a análise dos dados. Nos documentos normativos e nos materiais didáticos do curso de aperfeiçoamento em gestão escolar do PROGEPE são analisados também os discursos dos conteudistas do PROGEPE e dos diretores escolares entrevistados.

No capítulo 7, concluímos o trabalho sintetizando as diretrizes da NGP, o PROGEPE e as qualidades educacionais. A partir desta síntese, apontamos a qualidade educacional que é produto do processo em estudo.

Deixamos claro que não é intenção ao final desta pesquisa apontar um modelo ideal de qualidade educacional ideal, nem fazer prescrições. Esta pesquisa tem como objetivo apenas compreender que modelo de qualidade é produto da relação entre NGP e PROGEPE. Sobre apontar o modelo de qualidade ideal, indicamos tal intento para outros pesquisadores e pesquisadoras que objetivam tal

intento e que, dentro de seus recursos de estado do conhecimento, possam até se utilizarem deste relatório como base para seus possíveis estudos.

CAPÍTULO II

2 PERCURSO METODOLÓGICO: ESTRATÉGIAS EM BUSCA DE UMA QUALIDADE EDUCACIONAL

Na perspectiva de compreender o/os modelos de qualidade educacional, provenientes do arranjo reformista alinhados à NGP nas escolas estaduais de Pernambuco, a política para a educação a ser estudada é o PROGEPE, que em seu projeto traz desde o modelo humano-democrático¹² da qualidade social, como também o modelo utilitarista-neoliberal da qualidade total. Nesse sentido, procuramos, nesta pesquisa, evidenciar as contradições desse programa de formação de gestores de Pernambuco, trazendo evidências de um estudo anterior¹³, de que há um projeto composto por políticas gerenciais com fins na qualidade total e elementos da qualidade social da educação.

Essas tensões de paradigmas fazem com que esta pesquisa incursione seus estudos com base na dialética, a qual, na ótica de Konder (1993, p. 8), “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, é o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”.

O PROGEPE não pode ser compreendido separado do todo, e mais, o todo que o compõe é uma composição permeada por contradições. É uma acomodação de posicionamentos, é o projeto neoliberal com o projeto humano-democrático, é a manifestação das superestruturas na estrutura, é uma “unidade dos contrários e dos distintos”. (GRAMISCI, 2017, p. 12). A discussão sobre as políticas educacionais não pode se furtar ao debate sobre as relações entre a economia e a política, ou seja, entre as políticas econômicas e políticas educacionais, e assim, voltar-se ao papel central do Estado na discussão.

¹² Utilizamos o termo humano-democrático para demarcar uma vertente da democracia. Pois o termo democracia é polissêmico, e mesmo o termo usual pelo senso comum, foi apropriado e ressignificado pelo neoliberalismo.

¹³ FERREIRA, Raimundo N. **Políticas de formação continuada de gestores escolares**: um estudo do Programa de Formação de Gestores de Escolas Estaduais de Pernambuco (PROGEPE). 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, Recife, 2016.

Compreendendo o papel central do Estado nas discussões sobre políticas educacionais, o posicionamento que é adotado neste estudo se alinha a uma determinada concepção de Estado. O que Tello e Mainardes (2014) categorizam como “posicionamento epistemológico”. Sendo que a “ideia básica é a de que o desenvolvimento de uma pesquisa repousa sobre uma certa visão de mundo e, assim, assume, inevitavelmente, uma perspectiva epistemológica”. (TELLO; MAINARDES, 2014, p. 308).

Não definimos esta pesquisa como unicamente qualitativa ou quantitativa, com o objetivo de fugir da “falsa dicotomia” (FERRARO, 2012). Pois, diante do tema da qualidade educacional, que tem início com um pleito quantitativo para depois qualificar (ENGUIITA, 2002), e, ainda, como aponta Ferraro (2012, p. 144), que as pesquisas numa perspectiva dialética “simplesmente não há quantidade sem qualidade, nem qualidade sem quantidade; a unidade entre essas duas dimensões do real está em sua inseparabilidade ou exigência recíproca, não em qualquer identidade imaginária entre ambas”.

2.1 POLÍTICA EDUCACIONAL, NOVA GESTÃO PÚBLICA E QUALIDADE EDUCACIONAL COMO CATEGORIAS DE ANÁLISE

As categorias de análise desta pesquisa são: Nova Gestão Pública, Política Educacional e Qualidade Educacional. Para a construção das mesmas foi percorrido um caminho que vai desde o levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – BDTD. Como também em pesquisas publicadas em periódicos de circulação nacional e internacional que, em sua maioria, têm como área de abrangência a Educação. Porém, alguns estudos, principalmente, do campo da administração de empresas foram de grande valia nesta construção quanto ao entendimento de como vem se construindo a NGP, como também, os estudos no campo da engenharia da produção deram a contribuição para compreender a dinâmica da qualidade total na educação.

Utilizamos referências das áreas da administração e da engenharia de produção na construção teórica do estudo. Consideramos que essa opção amplia a análise, trazendo elementos que não são muito utilizados no campo da educação

no debate sobre o tema. Isso, contudo, não interfere no rigor metodológico e consideramos, ainda, que o posicionamento epistemológico é valor inegociável da pesquisa.

Esses referenciais que não se inscrevem no campo da educação são utilizados para auxiliar na resposta das questões aqui postas, pois somente os referenciais da educação não são suficientes. Para compreender como se manifesta o discurso hegemônico no chão da escola há “a necessidade de aprofundamentos de estudos desta natureza que possam, inclusive, a partir da realidade empírica, fazer uma revisão nos aportes teóricos da temática, sem abandonar, entretanto, uma visão crítica da NGP”. (MARQUES, 2020, p. 18)

Na construção da categoria política educacional, foi definido como ponto de partida o contexto de reformas dos Estados que compreendem o final dos anos de 1980 e os anos 1990, sem perder de vista que a política educacional é um reflexo das políticas econômicas, ou melhor dizendo o “seu nome original — economia política” (BRESSER-PEREIRA, 1979, p. 39) e, desse modo, a indissociabilidade das políticas públicas para a educação com a economia política. O PROGEPE é mais do que o papel que ocupa — de (Programa) na Política de Modernização da Gestão de Pernambuco —, é uma política educacional do governo do estado de Pernambuco, alinhada à categoria de análise NGP.

A Nova Gestão Pública, como categoria de análise, se dá pelo motivo de que ela é uma das atuais expressões do neoliberalismo, que em um primeiro momento decreta o fim do Estado com a empreitada para o estado mínimo, com políticas gerenciais. O que nas últimas décadas concebe uma nova estratégia, com ferramentas denominadas NGP: um conjunto de ferramentas de gestão que ressignificam a administração pública, de redirecionamento da ação Estatal, sem, contudo, defender sua extinção e conseqüentemente a gestão das escolas públicas. Dardot e Laval (2016) apontam essa virada como uma nova lógica para dar uma outra direção e normatização das políticas e dos comportamentos de forma perene. O que vai influenciar na orientação do que vem a ser qualidade na educação dentro de um padrão de convergência com os novos comportamentos ditados pela nova lógica.

A qualidade educacional, como categoria, se dá pelos fins a serem obtidos pelos meios utilizados para seu alcance. O PROGPE seria um dos meios para o

alcance dos objetivos do projeto hegemônico pautado pelo grupo majoritário na SEE-PE. A qualidade social da educação é um objetivo da política educacional do estado, como está estampado e repetido, reiteradas vezes nos materiais didáticos (módulos de ensino) dos cursos de aperfeiçoamento.

Esta é a grande questão, uma política educacional estadual baseada em elementos da NGP, que alardeia em documentos governamentais buscando a qualidade social, mas que utiliza métodos para o alcance da qualidade total. Qual qualidade educacional é produto dessas bases e movimentos? Para responder esta questão foi necessário fazer análises em documentos e ouvir os sujeitos envolvidos no processo.

2.2 COLETA DE DADOS

2.2.1 O campo da pesquisa

O *locus* da pesquisa foram escolas estaduais das Gerências Regionais da Região Metropolitana do Recife. O campo de pesquisa foi definido com base em 3 critérios: 1) unidade federativa que foi pioneira na implantação de políticas para a educação alinhadas a lógica gerencialista da NGP (DUARTE, 2020); 2) escolas na região metropolitana do Recife; 3) escolas que nas avaliações do SAEB de 2019 tiveram IDEB maior do que 6, e escolas com IDEB abaixo de 3,5.

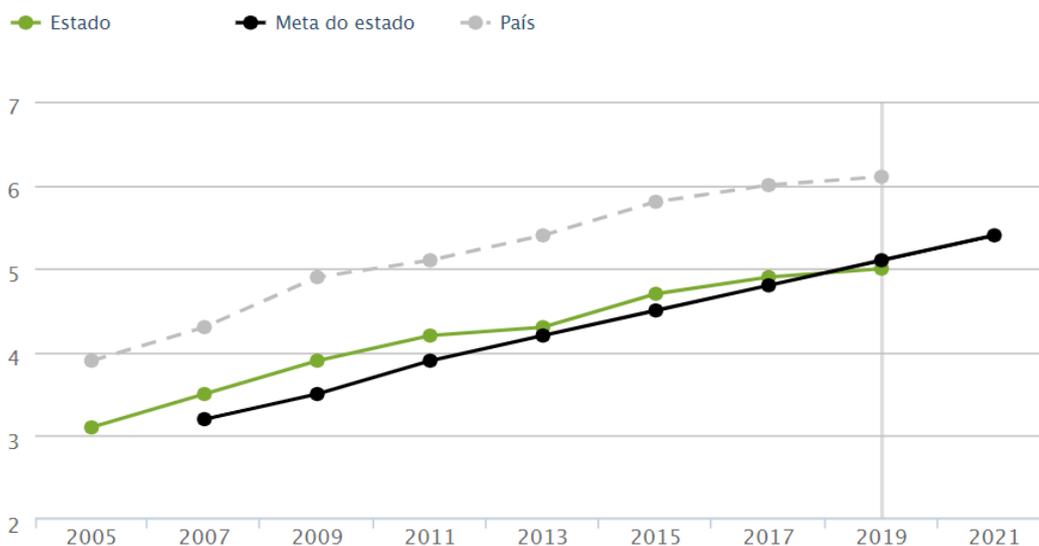
Quanto ao critério de unidade federativa, Pernambuco foi escolhido por ser um estado pioneiro ao acompanhar as reformas advindas do ciclo iniciado com a Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Esse pioneirismo é apontado no estudo de Duarte (2019), em que figuram Pernambuco e Minas Gerais com reformas alinhadas à NGP. Com foco na eficiência do modo de administrar a máquina pública, no ano de 2006, o estado aderiu ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE.

Quanto ao critério de escolas na região metropolitana do Recife, se dá pelo fato da maior evidência e por estarem situadas na capital (RMR) e, ainda, que no IDEB de 2019 a RMR teve quatro escolas entre as dez primeiras colocações na

categoria escolas estaduais de ensino médio de Pernambuco. O que tornou mais fácil a localização dos diretores das referidas escolas.

Quanto às escolas estaduais com desempenho de destaque (maiores e menores notas no IDEB 2019), este critério é em virtude de o IDEB ser o principal indicador de qualidade da educação do Governo Federal, como também é o indicador que leva a escola ao topo do *ranking*, o que faz com que muitas escolas coloquem uma placa com os indicadores no muro da escola, como exemplo, no estudo de Marques (2020) o caso das escolas estaduais de Goiás, que utilizam uma placa para mostrar a evolução desses indicadores de qualidade. E, ressaltam-se, ainda, as escolas estaduais de Pernambuco que tiveram crescente evolução quanto às avaliações extremas do SAEB. No gráfico a seguir é demonstrada a evolução do estado nas avaliações do SAEB entre os anos de 2005 a 2019.

Gráfico 01 - Evolução do IDEB em escolas estaduais de Pernambuco



Fonte: QEdU.org.br. Dados do Ideb/Inep (2019).

Diante dos resultados educacionais refletidos pelos números do IDEB, o estado de Pernambuco é o local com as características necessárias para chegar aos objetivos propostos por esta pesquisa. Após a definição do campo de estudo, foram definidos os instrumentos para a coleta dos dados: documentos do governo do estado, questionários de perguntas fechadas e entrevistas.

2.1.2 Instrumentos da coleta de dados

O levantamento e análise documental foi realizado em documentos referentes aos cursos de formação continuada oferecidos pelo PROGEPE, dos anos 2012, 2017 e 2019. São eles: as normativas e os materiais didáticos (cadernos temáticos em PDF) utilizados nas formações. No quadro seguinte são apresentados os documentos analisados na fase documental da pesquisa, os quais deram suporte para o entendimento da construção do discurso de qualidade educacional, e serviu de base para a construção dos roteiros de entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa.

Quadro 1 - Documentos para análise

Tipo de documento	Ano	Descrição
Regulamento Decreto nº 47.297, de 12 de abril de 2019	2019	Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. Revogou os regulamentos anteriores: Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, e o Decreto nº 44.079, de 31 de janeiro de 2017
Material didático em PDF	2012 2017 2019	Material didático do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE

Os documentos listados foram escolhidos porque estão relacionados com o curso de aperfeiçoamento em gestão escolar oferecido pelo PROGEPE. Por meio deles, foi possível compreender a formação continuada para os profissionais que pleiteiam o cargo de diretor escolar e, conseqüentemente, a qualidade educacional referendada pela SEE-PE em todo campo de abrangência do sistema das escolas estaduais.

As entrevistas foram aplicadas aos conteudistas dos cadernos temáticos; aos diretores escolares que participaram do curso de formação continuada em gestão escolar do PROGEPE, em 2012, 2017 ou 2019, e que suas respectivas escolas tiveram a nota igual ou maior 6 ou menor ou igual 3,5 no IDEB de 2019.

A entrevista não estruturada foi definida como a mais indicada para coleta de dados pela singularidade do objeto de estudo e dos sujeitos que foram entrevistados. Antes da entrevista, aplicamos um questionário para caracterização dos entrevistados.

2.1.3 Os sujeitos da pesquisa

Entendemos que para compreender o discurso de qualidade educacional referenciado pela SEE-PE só a análise documental não daria uma visão que se aproximasse da totalidade, nesse sentido, os documentos foram importantes para evidenciar quais são discursos de qualidade educacional que circulam nos documentos produzidos pelo governo do estado. No entanto, no decorrer da análise documental surgiu a necessidade de entrevistar os conteudistas dos módulos dos cursos de aperfeiçoamento, com o mesmo objetivo de ouvir os diretores escolares — de identificar as aderências ou resistências ao projeto governamental de gestão, como também lacunas, contradições e deficiências nos discursos. Nesse sentido, entrevistei 2 (dois) produtores de conteúdo, para compreender como a política da NGP é reproduzida nesse processo de mediação do aprendizado de competências para gestão escolar. Portanto, o objetivo da introdução desses sujeitos foi para compreender se a política chega *ao pé da letra* ou sofre interferências no processo de produção do material didático por mediação desses sujeitos.

Quanto ao discurso como resultante da formação pelo PROGEPE, foram ouvidos por meio de entrevistas 4 (quatro) diretores de escolas, porque esses sujeitos são o alvo do programa de formação continuada e, mais ainda, fazem a ligação entre a política governamental e a escola. Os diretores foram escolhidos conforme os critérios pré-estabelecidos:

- 1) ter participado do curso de formação continuada em gestão escolar do PROGEPE, em nível de aperfeiçoamento, em uma das três edições;
- 2) ser diretor de escola estadual localizada na Região Metropolitana do Recife;

3) Ser diretor de escola estadual entre as primeiras no ranking do IDEB de 2019¹⁴ e/ou ter média¹⁵ igual ou maior que 6. Para este quesito foram entrevistados dois diretores;

4) Ser diretor de escola estadual de avaliação como últimas no ranking do IDEB de 2019, e/ou ter média igual ou inferior a 3.5. Para este quesito foram entrevistados dois diretores;

A escolha desses dois grupos — maior e de menor IDEB — objetivou de compreender a amplitude da formação continuada do PROGEPE nas práticas discursivas dos egressos dos cursos. E, além disso, compreender o grau de aderência e de resistência à política governamental do PMGP. Para tanto, os quesitos (3 e 4) têm objetivo comparativo, se o fato de ser diretor de escola com maior ou menor IDEB tem relação com a aceitação ou não das políticas procedentes da NGP.

Destaco que houve o cuidado em estabelecer um recorte temporal, quanto ao IDEB anterior ao início da pandemia da Covid-19, que teve seus primeiros casos, no Brasil, em março de 2020, o que modificou todo o cenário educacional e tornou inviável a aferição da qualidade educacional em “condições normais”.

No decorrer da pesquisa houve a mudança dos sujeitos a serem entrevistados na categoria diretor escolar, esta mudança se deu por questões éticas, e também porque poderia não contemplar a variável da resistência, que pode estar contida na questão 4 (escolas com alto e baixo IDEB) citada anteriormente. A princípio, foram escolhidos para entrevistas os diretores das escolas vencedoras do Prêmio IDEPE 2020¹⁶. Sobre as questões éticas: tinham sido escolhidos os diretores das escolas vencedoras do Prêmio IDEPE 2020, nas categorias escolas estaduais de ensino médio e escolas estaduais de ensino fundamental, o que de alguma forma exporia a identidade dos sujeitos, contrariando o que firmo como compromisso de não identificar o sujeito para que ele possa se expressar sem o risco de represálias por seus posicionamentos.

¹⁴ Referente às avaliações do SAEB aplicadas em 2019, com resultados divulgados em 2020.

¹⁵ Média referente ao IDEB da escola.

¹⁶ Prêmio IDEPE 2020 Prêmio que valoriza os melhores desempenhos obtidos pelos municípios, pelas escolas estaduais, municipais e Gerências Regionais de Educação. Contemplou as escolas destaque no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) 2019. (PERNAMBUCO, 2020).

A escolha dos diretores de escolas estaduais com maior e menor IDEB coaduna com a questão ética, o que torna mais difícil a identificação do sujeito, como também quanto a questão analítica — que propicia criar paralelos de posicionamentos quanto a discursos circulantes e os movimentos das práticas discursivas: nas divergências, nas brechas e nas limitações do discurso hegemônico da política governamental.

Para avaliação dos instrumentos de coleta de dados, antes da aplicação da entrevista e do questionário de caracterização aos sujeitos das escolas escolhidas, foi realizado um pré-teste, com 1 (um) diretor de escola estadual da Região Metropolitana do Recife. No total, foram entrevistados 5 (cinco) diretores de escolas estaduais, conforme as suas respectivas escolas, incluindo o pré-teste. Munidos dos dados, as análises foram realizadas por meio da análise crítica do discurso.

2.3 O QUADRO ANALÍTICO: ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO

A compreensão da realidade, numa perspectiva dialética, se dá numa proposta de totalidade, na existência de partes que formam o todo, que se contrapõem, mas ao mesmo tempo se completam. A crítica que levantamos à compreensão de qualidade educacional “pura”, no contexto da NGP, vai contra a ideia de pensar a totalidade do conceito como uma proposta monolítica de qualidade, sem considerar a presença das partes nas práticas discursivas. O que é perceptível como a qualidade educacional no contexto atual é apenas o resultado do movimento, não sendo a cristalização em espaço e tempo.

No propósito de responder qual modelo de qualidade resulta das aderências e resistências dos diretores escolares ao discurso de qualidade educacional da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco? Definimos, como perspectiva de análise, a Análise Crítica do Discurso (ACD), como indicado por Norman Fairclough — um método para ser usado em pesquisa social. (FAIRCLOUGH, 2012).

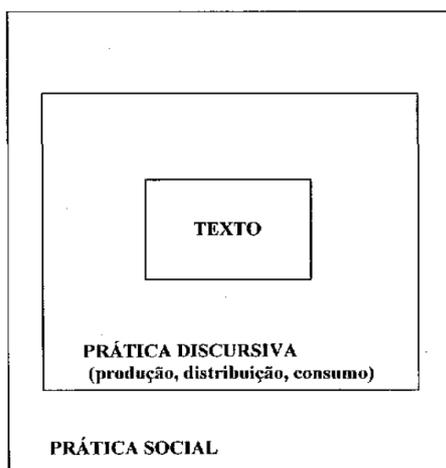
A ACD se constitui em nosso trabalho como uma forma de encontrar as tramas da relação de forças desenvolvidas dentro da política de formação de gestores escolares. Não é porque o Estado é “detentor” de uma política que este é separado da sociedade civil, pois, “seria possível dizer, de que Estado = sociedade

política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção.” (GRAMSCI, 2017, p. 109). Desse modo, o diretor escolar, ao tempo que é representante da hegemonia, é também sociedade civil. O PROGEPE é poder interpelativo para coerção, o diretor escolar é classe subalternizada que não faz parte do núcleo hegemônico.

A definição da política educacional como categoria de análise foi de localizar que a análise do discurso não se faz fora do contexto, onde nos referimos ao contexto da reforma do Estado, o que a relaciona às duas outras categorias: Nova Gestão Pública e Qualidade Educacional. A NGP faz parte do contexto atual e ela é o meio para se obter os fins, a estratégia multifacetada do neoliberalismo para um consenso, a customização da educação, mais precisamente uma educação de “qualidade” que se adequa às “necessidades” dos sujeitos das escolas, mas ao mesmo tempo, não perde a essência funcionalista utilitarista. E, foi assim que se construiu essa tríade: política educacional, NGP e qualidade educacional. Sendo que no contexto desta pesquisa, equacionamos: qualidade educacional = política educacional + NGP.

Na construção do esquema analítico, a análise do discurso tem muitas correntes e inclinações teóricas, no entanto, a perspectiva de Fairclough (2001) foi importante na construção da concepção tridimensional do discurso, com a junção de três tradições analíticas: texto, prática discursiva e prática social, representadas na figura 1.

Figura 1: Concepção tridimensional do discurso



Fonte: Fairclough (2001)

Na primeira dimensão, a análise textual, na política em estudo, existem texto ou textos de qualidade educacional, que circulam e precisam ser identificados; na segunda, a análise do processo de distribuição, é o momento de compreender como é produzido, distribuído e consumido os discursos de qualidade educacional circulantes por meio das práticas dos sujeitos envolvidos; em terceiro, a análise social, compreender como as ideologias presentes nos textos e nas práticas dão significação na construção da realidade vivenciada, nas relações sociais, promovendo o processo de dominação, e também a hegemonia como prática de dominação de uma classe ou classes em aliança sobre as demais em torno de um projeto.

As relações que produzem a hegemonia sem as ideologias não seriam possíveis, porque o intelectual responsável pela condução do processo de convencimento dos demais é treinado conforme as diretrizes da classe ou das relações de classe hegemônica. (GRAMSCI, 1982). Tomando como base o treinamento como diretriz, o sujeito não agirá somente conforme o itinerário formativo, pois, há nesse meio as ideologias incorporadas no percurso histórico formador do indivíduo, sendo que ele não é uma “*tábula rasa*”. (VIGOTSKII; LURIA; LEONTIEV, 2010, p. 101). Desse modo, o processo de aprendizado do PROGEPE é permeado pelas contradições. Assim, esta análise se dá na perspectiva crítica.

Buscando descrever este método de análise, o autor descreve as abordagens de análise do discurso em dois grupos: as abordagens não-críticas e críticas.

As abordagens investigadas podem ser divididas em dois grupos, segundo a natureza de sua orientação social para o discurso, distinguindo-se abordagens 'não-críticas' e 'críticas'. Tal divisão não é absoluta. As abordagens críticas diferem das abordagens não-críticas não apenas uma descrição das práticas discursivas. Mas também ao mostrarem como o discurso é moldado por relações de poder e ideologias e os efeitos construtivos que o discurso exerce sobre as identidades sociais, as relações sociais e os sistemas de conhecimento e crença, nenhum dos quais é normalmente aparente para os participantes do discurso. (FARIRCLOUGH, 2001, p. 31)

As ideologias dentro das formações discursivas estão sempre interpelando os sujeitos, naturalizando-se ao ponto de “atingirem o status senso comum” (Fairclough, 2001, p. 117). Portanto, as falas dos diretores e conteudistas entrevistados revelam as suas concepções de qualidade educacional; as qualidades definidas por eles não são apenas as suas vozes, mas as ideologias presentes nelas, sejam elas — as que fazem parte do construto da vida social dos entrevistados, ou as contidas dentro da política de formação do PROGEPE.

A ideologia é determinante dentro do processo de dominação e manutenção da hegemonia. Esta liderança de um grupo sobre os demais, revela que o domínio não se faz apenas pela força e imposição, mas por forma de consentimento construído ideologicamente nas relações de poder exercidas dentro das estruturas das instituições do Estado. Sendo que os discursos dos sujeitos são determinados sócio-histórico-ideologicamente pela posição que ocupam dentro da estrutura, seja um discurso de consentimento ou não.

Dentro dessa teia de relações que formam o discurso de qualidade no contexto da NGP, a análise dos textos nos conduz à construção de uma realidade social exposta pelos sujeitos, com os discursos que trazem significação e referência. Para tanto, a Análise Crítica do Discurso (ACD) se baseia na concepção de semiose. A semiose comporta todas as formas de construção de sentidos: linguagem, imagens, corporal e a própria língua. A semiose intersecciona os processos sociais e materiais (FAIRCLOUGH, 2010; 2012). Quando se fala em *prática social* abarca de uma forma relativamente estabilizada a atividade social, como as práticas de ensino nas salas de aula, as notícias na TV, as refeições realizadas em família e as consultas médicas. (FAIRCLOUGH, 2010).

Na concepção desse autor, toda prática social é articulada por diversos elementos através de uma configuração que, dependendo do contexto, é estável, estando incluso o discurso. Para Fairclough (2012), dentro de um quadro de posições teóricas, o discurso é como um momento das práticas sociais, em que as práticas sociais são as mais diversas, nas dimensões: econômicas, políticas, culturais e etc.

A concepção de práticas sociais nos permite combinar as perspectivas de estrutura e de ação — uma prática é, por um lado, uma maneira relativamente permanente de agir na sociedade,

determinada por sua posição dentro da rede de práticas estruturada; e, por outro, um domínio de ação social e interação que reproduz estruturas, podendo transformá-las. Todas são práticas de produção, arenas dentro das quais a vida social é produzida, seja ela econômica, política, cultural ou cotidiana. Toda prática inclui os seguintes elementos: a) Atividade produtiva; b) Meios de produção; c) Relações sociais; d) Identidades sociais; e) Valores culturais; f) Consciência; g) Semiose. (p. 308)

Diante desses elementos que podem parecer independentes, mas que dentro de uma relação dialética estão relacionados, principalmente, a consciência e os valores culturais. “A ACD é a análise das relações dialéticas entre semioses (inclusive a língua) e outros elementos das práticas sociais”. (FARIRCLOUGH, 2012, p. 309).

Dentro da operacionalização da ACD, Fairclough (2012) apresenta a estrutura analítica em forma de esquema com base no conceito *apreciação crítica explicatória* do teórico crítico de Roy Bhaskar¹⁷

1. Dar ênfase em um problema social que tenha um aspecto semiótico.
2. Identificar obstáculos para que esse problema seja resolvido, pela análise: a) Da rede de práticas no qual está inserido; b) Das relações de semiose com outros elementos dentro das práticas particulares em questão; c) Do discurso (a semiose em si): i. Estrutura analítica: a ordem de discurso; ii. Análise interacional; iii. Análise interdiscursiva; iv. Análise linguística e semiótica;
3. Considerar se a ordem social (a rede de práticas) em algum sentido é um problema ou não;
4. Identificar maneiras possíveis para superar os obstáculos;
5. Refletir criticamente sobre a análise. (FARIRCLOUGH, 2012, p. 311-312).

Baseado neste esquema de estrutura analítica de Fairclough (2012), utilizado como base para adequação metódica de análise, que, no entanto, não é seguido ao pé da letra em todas as etapas, para, desse modo, contemplar a singularidade do problema de pesquisa.

Do esquema de análise: primeiro, procura-se compreender como os vários discursos de qualidade coexistem dentro da mesma política no estado de

¹⁷ BHASKAR, R. *Scientific realism and human emancipation*. London: Verso, 1986.
CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.

Pernambuco. Nesse sentido, a primeira etapa da análise se dá pelo levantamento dos discursos encontrados nos documentos, os quais são expostos no quadro a seguir.

Quadro 2 - Estrutura analítica: interdiscursividade no PROGEPE

Principais discursos de qualidade educacional contidos no PROGEPE ¹⁸	Qualidade social da educação
	Qualidade total

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, com base em Fairclough (2012)

Nesta etapa, a busca é pela resposta de quais e como os vários discursos dividem o mesmo espaço. Nesse sentido, a “investigação interdiscursiva que busca responder à seguinte pergunta: como certos tipos de interação juntamente articulam os diferentes gêneros, discursos e estilos?” (FARIRCLOUGH, 2012, p. 313). A partir da identificação dos vários discursos presentes na política, a análise segue para compreender como se estabelece a rede de práticas, as quais irão materializar relações hierárquicas e de poder. Daí, a análise avança para a etapa 2: considerar a ordem social precisa do problema.

Quadro 3 - Estrutura analítica: ordem social do problema

Rede de práticas que estabelecem uma ordem social	
Problema ou não	Práticas que coadunam com a política de gestão alinhadas a NGP
	Relações de poder e dominação que se convertem em um discurso de qualidade educacional

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, com base em Fairclough (2012)

Na etapa 2, é necessário estabelecer a ordem social exata do problema, demonstrando como esta ordem produz os “problemas” necessários para que uma ordem hierárquica possa ser mantida. Como os sujeitos são interpelados por

¹⁸ Dentro dos documentos produzidos pelo governo do estado de Pernambuco foram encontrados vários discursos de qualidade educacional, porém, a qualidade total e qualidade social são predominantes. E, mesmo as outras qualidades, de certa forma, acabam se agrupando a uma das duas qualidades citadas.

ideologias que estabelecem tal ordem. Daí ser possível avançar para a etapa 3, que é especificar as possíveis formas de superar a questão, via análise.

Quadro 4 - Estrutura analítica: maneiras possíveis para superar o problema

Transformação da apreciação crítica negativa em positiva	
Identificar possibilidades de mudanças ainda não configuradas ou configuradas parcialmente	Contradições
	Lacunas
	Deficiências

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, com base em Fairclough (2012)

Em se tratando da etapa 3, este é o momento de olhar a questão, não como um objeto sólido e/ou imóvel, mas como passível de mudanças. Nesse estágio da análise, é possível identificar as perspectivas de transformações, sendo estas, ainda elaboradas, ou, em parte, concretizadas, apontando as contradições, brechas e fraquezas dentro dos aspectos considerados dominantes na ordem de relações do *comando*¹⁹ da Secretaria de Educação do estado de Pernambuco e os diretores e diretoras de escolas, sendo possível, também, identificar possíveis resistências.

¹⁹ A política e os operadores que ocupam os cargos de maior prestígio hierárquico na SEE-PE.

CAPÍTULO III

3 O PROGEPE COMO FERRAMENTA DA NGP: ESTRATÉGIA DO GERENCIALISMO PARA A GESTÃO ESCOLAR

A Secretaria de Educação e Esportes lançou em 2012 o Programa de Formação Continuada de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE). É um programa da Secretaria de Educação para formação continuada dos trabalhadores da educação que pleiteiam os cargos de Diretor Escolar e Diretor Adjunto, para atuar nas escolas estaduais. O Decreto Nº 38.103, de 25 de abril de 2012, regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. Este programa formativo é o elo para compreendermos o que é referenciado pela política governamental, como qualidade na educação entre os anos de 2007 e 2022²⁰, pois o referido documento normativo traz em seu texto a qualidade social da educação como objetivo da política de modernização da gestão da educação.

As diretrizes do programa de formação continuada foram atualizadas pelo Decreto 47.297, de 12 de abril de 2019, que regulamenta os critérios e procedimentos para realização do processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais.

A investidura na função de diretor escolar das escolas de ensino fundamental e médio das unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino será por meio de nomeação do Governador do Estado, para aqueles que participaram das etapas seletiva, consultiva e formativa. (PERNAMBUCO, 2019a)

Sendo as etapas: I - processo seletivo, II - processo consultivo e processo formativo.

I- processo seletivo: conclusão pelo candidato do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar/Certificação em conhecimentos em Gestão Escolar, que tem como finalidade identificar um conjunto de competências profissionais relacionadas à gestão escolar;

²⁰ 2022 foi o ano que terminou o 4º mandato consecutivo da conjuntura comandada pelo partido PSB, a qual durou 16 anos no estado de Pernambuco.

II - processo consultivo: legitimação do candidato pela comunidade escolar e designação pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice, que tem como diretriz a participação da comunidade escolar, sendo realizado nas unidades escolares, em período e calendário a ser definido por portaria do Secretário de Educação e Esportes; e

III - processo formativo: participação nas formações ofertadas pela Secretaria de Educação e Esportes com o objetivo de promover atualização, aprofundamento, complementação e ampliação de conhecimentos indispensáveis ao exercício da função, necessários ao desenvolvimento de novas competências em gestão, monitoramento e avaliação educacional. (PERNAMBUCO, 2019a)

Somente após o cumprimento das mencionadas etapas, o trabalhador da educação pode ser nomeado como diretor escolar de escola estadual. Para ser nomeado o servidor tem que ter recebido o certificado de formação em gestão escolar. Esta certificação é obrigatória para a investidura nos cargos de gestão da SEE-PE, sendo eles: Gerente regional de educação, coordenador geral de gerência regional de educação, diretor escolar, diretor adjunto e assistente de gestão nas unidades da Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.

Dessa forma, o curso não se destina apenas a formar diretores escolares, mas munir das “competências” todos os trabalhadores da educação estadual que irão atuar em cargos de gestão. Tanto que, na edição do PROGEPE 2017, o programa mudou a nomenclatura de Programa de Formação de Gestor Escolar, para Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco, PROGEPE 2017²¹.

A certificação por meio de formação oferecida pelo PROGEPE “é condição indispensável e obrigatória para habilitação do(a) servidor(a) para as funções” (PERNAMBUCO, 2019a), sem a mesma o servidor não poderá ser designado para a função. Assim como está determinado no Edital de chamamento para o curso de aperfeiçoamento de 2019, “O Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar teve a duração de, no mínimo, 30 horas, com metodologia à distância (EAD) e foi disponibilizado em Plataforma de Educação à Distância (EaD), no site da Secretaria de Educação e Esportes.

²¹ SEE - Secretaria de Educação e Esportes. Acessado em : janeiro de 2022
<

Nesse contexto, a figura do diretor escolar é munida de importância dentro do processo de manifestação da NGP na educação, como já apresentado nos estudos de Grimaldi, Serpieri e Taglietti (2015), Hall e Gunter (2015), Parcerisa (2016), dentre outros autores que se debruçaram sobre o tema da implantação da NGP na educação em diversas partes do mundo.

As características da política de modernização da gestão, em Pernambuco, têm como premissa a busca por elevação de índices de desempenho (IDEB e IDEPE). Desse modo, ferramentas como monitoramento, descentralização, responsabilização e bonificação são algumas das que fazem parte do currículo do curso de formação objeto deste estudo.

O PROGEPE, como apontado por Ferreira (2016), é uma forma de recrutar e treinar a mão de obra que se adequa às diretrizes das políticas gerenciais adotadas pelo Governo de Pernambuco, no contexto da Reforma do Estado, iniciada, no Brasil, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, que compreenderam ao período de 1995 a 2002.

Para a implantação e consolidação da política gerencial na educação de Pernambuco, o diretor escolar ocupa o papel de agente educador dos demais trabalhadores da educação: um intelectual treinado ideologicamente, com base no discurso hegemônico governamental. Porém, como foi evidenciado por Ferreira (2016), ao entrevistar os diretores de escolas estaduais de Pernambuco, estes se sentiam autônomos diante do projeto do PMGP/ME, refletindo o que Gramsci (1982, p. 6) criticou aos intelectuais que “consideram a si mesmos como sendo autônomos e independentes do grupo social dominante”.

A reforma administrativa do estado implantada em Pernambuco que deu origem ao PROGEPE está alinhada à reforma do Estado brasileiro e das reformas que se desencadearam em diversos países. Portanto, o contexto político e econômico, as formas de administrar advindas desse processo, são determinantes na compreensão da qualidade da educação que este estudo procura retratar.

3.1 RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO: AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Para compreensão de como se construiu/constrói o modelo e administração que vem sendo implantado em Pernambuco, nas últimas duas décadas, com base

na chamada Nova Gestão Pública, é coerente começar pela raiz econômica e política. Como marco inicial, estabelecemos as reformas do Estado ocorridas na década de 1990. Não temos, com isso, a intenção de fazer uma gênese sobre as influências globais no cenário local, porque há uma quantidade significativa de revisões de literatura que retratam como o capital vem balizando as políticas públicas, o papel central do Estado na definição das políticas educacionais, a incorporando e a relação dos diversos atores na busca do domínio dos recursos públicos. Sendo a política pública regida pelo grupo que detém o discurso vencedor, seja pela força da violência institucionalizada, seja pelo convencimento.

Desse modo, as organizações educacionais públicas são reflexo do referido contexto. A gestão dos sistemas de ensino é produto de um processo de evolução dos métodos administrativos, que têm como base os princípios funcionalistas, recaindo sobre a escola uma visão utilitarista de educação. No decorrer do século XX e início do século XXI o projeto de uma escola pública democrática, de qualidade social e universal, faz contraponto à mercadorização e a financeirização da educação²².

Assim, além de representar o nosso lugar de fala, nos reportamos a Brzezinski (2010), pois estando diante dos projetos antagônicos de Estado, de sociedade e de educação, nos posicionamos ao lado dos atores do mundo real.

Este mundo real na sociedade brasileira, sob minha perspectiva, é aquele construído na luta dos educadores, travada desde os anos 1980, para resistir e tentar modificar as práticas autoritárias de traçar políticas educacionais consentâneas com interesses apenas dos que detêm o poder econômico e político em nosso país. (BRZEZINSKI, 2010, p. 187)

Desse modo, militar em busca de uma educação pública democrática e de qualidade social é estar ao lado do mundo real, pois não há um projeto de Estado consolidado, nem uma realidade posta e imutável. Atualmente existe um arranjo de grupos em torno da manutenção da hegemonia do projeto neoliberal, porém, o

²² Em um primeiro momento sob a tendência educacional tecnicista, nos anos de 1970, e nas décadas seguintes do século XX, era tecida a crítica ao modelo utilitarista de educação, ela era concebida como uma mercadoria. Nos últimos anos, início do século XXI, o capital financeiro especulativo passou a fazer aquisições de organizações educacionais, em um primeiro momento na educação superior e, posteriormente, na educação básica.

movimento orgânico é perene, a conjuntura é passageira e é baseada no movimento orgânico. (GRAMSCI, 2017)

Diante do avanço do projeto neoliberal, nos países subdesenvolvidos economicamente, em caso específico, o Brasil, que no contexto de reformas do Estado esse projeto vem ampliando suas fronteiras sobre o campo democrático humanizado, utilizando de estratégias gerencialistas, por meio de ferramentas denominadas Nova Gestão Pública, para consolidar um modo de gerir o aparato estatal de acordo com ideologia do grupo da sociedade civil que detém maior força. No entanto, há uma luta no campo das políticas para a educação, dentre essas forças existentes na arena destaque: os privatistas e os defensores de uma educação democrática de qualidade social.

Nesse contexto, o aparato estatal reflete a hegemonia ideológica das superestruturas da sociedade civil que regem o consenso. (GRAMSCI, 2017). Assim, as políticas para a educação pactuadas em Pernambuco (referindo ao recorte da pesquisa) são a materialização do poder de um projeto uma classe sobre as demais. Sendo o PROGEPE uma maneira do Capital educar para o consenso, um “Estado educador” (NEVES, 2005).

A fim de compreender a importância do Estado no processo em tela, a discussão sobre as políticas educacionais não pode se furtar ao debate sobre as relações entre a economia e a política, pois, as políticas são efetivadas dentro das estruturas do Estado. Nenhuma discussão sobre Políticas para a educação pode ser levada adiante sem antes entender o papel do Estado na sua “gestação, na implantação e manutenção ou desativação” (AZEVEDO, 2004). Os Estados-Nação passaram a receber influência direta e indireta do capital internacional, e as transformações decorrentes da “transnacionalização do capital” (SANTOS, 2002), estabeleceram uma nova ordem de patentes entre detentores dos meios de produção e o Estado.

Ball (2011) é enfático ao se referir ao barateamento da discussão ao relacionar as mudanças sociopolíticas à educação, como se esta relação fosse uniforme e direta. No entanto, mesmo ao criticar o simplismo dado em pesquisas em políticas educacionais a tais relações, ele destaca que

a ideia de que as ciências humanas, como os estudos educacionais, permaneçam fora ou acima da agenda política de gerenciamento da população ou, de algum modo, tenham *status*

neutro incorporado a um racionalismo progressivo flutuante é um pensamento débil e perigoso. (BALL, 2011, p. 33-34).

Ao abordar qualquer fenômeno de políticas educacionais é necessário reconhecer que existe relação direta do capital financeiro com o Estado. E mais, deve-se ir além da relação do Estado com toda a complexidade de dimensões: política, cultural e social. Cada uma com suas políticas específicas e que se relacionam diretamente com a econômica. Lembremos ao leitor que o capital financeiro não é uma entidade material e neutra, mas o projeto de exploração e acumulação de renda de uma classe sobre as outras (Marx, 2017), o que vem se massificando com o declínio do modelo de bem-estar e ascensão do neoliberalismo.

As transformações políticas e econômicas, ocorridas nos Estados-Nação, decorrentes da transnacionalização do capital puderam ser sentidas muito antes da década de 1990, período de maior força de expansão da globalização. Para Harvey (1989, p. 117) “são abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado”. Nesse contexto, a crise do sistema de bem-estar e a galopante tendência neoliberal, a “Disputa pelo fundo público” (OLIVEIRA, 1988, p. 8) vem a ser o ponto central das mudanças, seja as mudanças relacionadas à maneira de produção de bens de consumo, seja a maneira de como o Estado vai direcionar os seus gastos com a população²³.

Diante da disputa pelo fundo público, das sucessivas crises econômicas, pelas respostas que não podiam mais serem dadas pelo modelo Keynesiano, surgem tentativas de regulamentar o capital. Neste aspecto Harvey (1989), para tratar do regime de acumulação e do modo de regulamentação social e política recorre à Escola de Regulamentação francesa, a qual, tem como fundador Michel Aglietta²⁴.

²³ Entre os anos de 1960 e 1980 foi grande o impacto dos gastos públicos na área social, dentre elas, saúde, educação, pensões e outros gastos que possibilitaram países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no entanto, este modelo de financiamento aos moldes do Estado-Providência foi o responsável pelo aumento do déficit público nos grandes países industrializados (OLIVEIRA, 1988).

²⁴ Conforme Azevedo e Gomes (2009), de origem francesa, a Teoria ou Escola da Regulação surge, na tradição marxista, como uma das contribuições voltadas para o entendimento das formas e funções assumidas pelo Estado no período do keynesianismo, particularmente a partir da segunda crise cíclica do século XX (no início dos anos de 1970), quando se inicia a *débâcle* desse modelo. Assim, as preocupações teórico-analíticas vão se voltar para a busca da compreensão de como se

Como consequência dos acontecimentos políticos e econômicos, sucedendo esse ciclo dos anos de 1960 e 1970, na década seguinte entrou em cena um novo modelo administrativo da máquina pública. Para Barroso (2005), o pós-burocrático veio a suceder o modelo de administração pública burocrático-profissional, no contexto dos acontecimentos dos anos de 1990, a globalização. No contexto desses acontecimentos, um deles que ocorreu no ano de 1989, o Consenso de Washington, tem lugar de destaque.

No ano de 1989, mais precisamente em novembro deste ano, se reuniram em Washington, representantes das maiores instituições financeiras internacionais, ministros da economia, presidentes de bancos centrais e governos de países em desenvolvimento. Neste encontro fizeram uma análise das economias, das finanças dos países que tomavam empréstimos e diante da avaliação realizada, constatou-se que os resultados obtidos por tais países que tomavam empréstimos “apresentavam resultados insuficientes segundo lógica de acumulação de capitais” (SILVA, 2005, p. 256). Diante dos resultados, apresentados constatou-se que os países em desenvolvimento que tomavam empréstimos aos organismos multilaterais: Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BID), acabavam acatando uma agenda de cunho neoliberal imposta pelos países credores.

Durante a reunião, os integrantes afirmaram a necessidade de reformas estruturais, de aplicação de um plano de estabilização econômica, e ratificaram a proposta neoliberal como condição para conceder novos empréstimos aos países periféricos. Durante a reunião, os integrantes afirmaram a necessidade de reformas estruturais, de aplicação de um plano de estabilização econômica, e ratificaram a proposta neoliberal como condição para conceder novos empréstimos aos países periféricos. Para expressar as convicções desses senhores do capital, John Williamson elaborou o modelo de reforma a ser aplicado pelos governos nacionais, devedores aos organismos financeiros e credores internacionais. O documento conhecido como *Consenso de Washington* (SILVA, 2005, p. 256).

Em face ao que se desenvolveu no Pós-Consenso de Washington, a globalização do capital tem ganhado força nas discussões no campo das políticas

instauram as crises e suas formas de superação. Isto significa dizer que o foco investigativo recai, ao mesmo tempo, no modo como se processa a acumulação do capital e no modo como são tratadas as crises cíclicas, partindo-se da premissa marxista de que estas são inerentes às economias capitalistas. Neste contexto, a focalização simultânea dos dois modos é feita por meio do estudo da regulação dessas economias e da realidade social na qual elas se inserem, consideradas nas suas especificidades históricas.

educacionais. A agenda imposta aos países periféricos e semiperiféricos passou a ser ditada com mais força pelos países centrais (os países desenvolvidos). Afonso (2007) aponta que o atual momento da globalização está cercado de dúvidas e o que irá acontecer com as conquistas sociais a partir da década de 1990.

O que ocorre na fase atual de globalização e transnacionalização do capitalismo mostra que estamos perante a emergência de novos fatores e processos (econômicos, políticos e culturais) que trazem consigo as incertezas em relação aos direitos sociais conseguidos na esfera nacional, deixando também em aberto outras possibilidades para uma nova geração de políticas e direitos que possam atualizar as conquistas da cidadania democrática, agora na esfera de outras instâncias e contextos que transcendem o próprio Estado-nação, embora podendo e devendo articular-se com este (AFONSO, 2007. p. 86-87).

Nas últimas décadas, em que a globalização foi tratada como *palavra de ordem*, (SANTOS, 2002) os Estados-Nação passaram por várias adaptações ao modelo vigente. Diante das mudanças de paradigma administrativo, os Estados foram se adaptando, emergindo a reforma gerencial. Para Newman e Clarke (2012, p. 354. Grifo dos autores) “a expressão *estado gerencial* condiz a uma tentativa de dar um nome aos processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo na Grã-Bretanha na década de 1980 e 1990, sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997)”.

Diante das citadas mudanças globais, ganhou força o modelo de administração gerencialista, sendo uma resposta para alavancar a “flexibilização, eficácia e eficiência²⁵” da administração pública, tendo como um dos principais aportes a *Escolha Pública*. Flexibilização, eficácia e eficiência são algumas das falácias do ideário neoliberal introduzidas na reforma do Estado, em busca de um consenso de que o setor privado é virtuoso e o setor público é marcado por vícios que convergem na má prestação de serviços ao público.

²⁵ Os termos: flexibilização, eficácia e eficiência, nesse contexto, são extraídos do campo empresarial para a administração pública, na maioria das vezes de forma acrítica. São elementos necessários tanto na administração de empresas do setor privado como também do setor público, no entanto, são dois campos com objetivos diferentes. Esses termos, no setor privado estão ligados a maximização dos lucros, no setor público ligados a serviços prestados de forma democrática e com qualidade para a sociedade.

Para Abrucio (1997), desde o final da década de 1970, a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem, em quase todo o mundo. A tendência gerencial da administração pública no Brasil não é somente um evento da globalização na década de 1990. Esta decorre de um movimento que teve seus primeiros delineamentos ainda na década de 1930 até chegar à reforma administrativa dos anos de 1990.

Segundo Bresser Pereira (1996),

No Brasil a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP - Secretaria de Administração Pública da Presidência da República -, que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 é criada a SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se em MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 6).

A reforma administrativa impõe um discurso de rompimento com o modelo burocrático tradicional e, passando a ter um alinhamento maior com práticas empresariais, passa a ser mais exigidas metas e resultados. Nesse contexto, observa-se um assujeitamento dos órgãos públicos diante desse denominado: “novo modo de administrar”.

Peci (2007) descreve essa tendência como

[...] o conjunto de medidas que visam à flexibilização da gestão pública, denominado aqui de **Nova Gestão Pública**, tinha por principal objetivo enfatizar questões como autonomia, independência e flexibilidade dos órgãos públicos, conceitos como responsabilização e busca de resultados, além de um conjunto de medidas que visavam aproximar a administração pública da administração privada (PECI, 2007, p. 20. Grifos nossos).

As instituições públicas passam a seguir parâmetros de gestão que se aproximam do modelo de administração privada. O discurso do Estado mínimo passa a ser substituído pelo Estado eficiente, porém, sendo a eficiência vinda da NGP, o que representa a aplicação de menos recursos e exigidos mais resultados,

sem levar em conta que menos recursos representam maior precarização das condições estruturais para prestação do serviço público. Há, ainda, os novos modos de governança que trazem outros atores para postos centrais da administração pública, principalmente através das Organizações Sociais.

Alguns estados brasileiros foram pioneiros nesse modelo de administração no serviço público, onde Pernambuco desponta ao lado de São Paulo e Minas Gerais como pioneiros na implantação de reformas que tinham como foco a gestão gerencial, na qual o Estado passa a administrar com base no *Accountability*. O estado de Pernambuco iniciou a sua reforma administrativa a partir do final da década de 1990, impondo, através do seu aparato estatal, uma pedagogia da gestão por resultados, em que as soluções para os problemas do estado viriam do modelo administrativo da superestrutura empresarial.

Para compreensão do contexto das reformas no estado de Pernambuco retomamos o estudo que desenvolvemos no curso de mestrado (FERREIRA, 2016), como aporte necessário, quando traçamos uma linha do tempo de como se construiu a Política de Modernização da Gestão e o seus desdobramentos na gestão do sistema estadual de ensino. A reforma gerencial, implantada no estado em duas fases: a primeira iniciada no Governo de Jarbas Vasconcelos (1999/2002 e 2003/2006), incursionou uma série de atos administrativos, na cartilha da Reforma de Estado, do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC); a segunda fase teve início em 2006, no primeiro mandato de Eduardo Campos como governador do estado, continuando com seus sucessores e finalizada em 2022.

Esta segunda fase teve um aprofundamento de políticas ideologicamente alinhadas com princípios administrativos privatistas, muitas delas travestidas de bandeiras populares, com simulacros de democratização do espaço público decisório. Desse modo, a conjuntura política que vigorou no governo do estado de 1999 até a data do recorte desta pesquisa, é de orientação neoliberal, uma vez que utiliza estratégias gerencialistas e as operacionaliza com as ferramentas da Nova Gestão Pública.

3.2 NOVA GESTÃO PÚBLICA

Sobre tal aspecto, o objetivo não é somente trazer algumas conceptualizações sobre a NGP, em campos do conhecimento que vem se debruçando em estudar esse fenômeno, aos quais destacamos a administração e a educação. Procuramos, no entanto, responder a questão: O que é Nova Gestão Pública? Poderíamos iniciar com o consenso que circula em determinados meios acadêmicos — a NGP é um conjunto de mudanças que consiste em “novas” práticas organizacionais que visam a maximização de resultados. Porém, esta resposta não esgota a pergunta. Nesse sentido, o primeiro passo para responder esta questão é saber as perspectivas epistemológicas das teorias que formam a NGP.

Não buscamos ser pretensiosos ao querer em poucas páginas responder uma questão epistemológica, no entanto, mesmo de forma breve, dentro de nossas limitações, a incursão sobre os fundamentos da administração tem que se fazer presente na discussão para auxiliar em inferências posteriores.

O estudo está situado no campo da educação, no entanto, para dar resposta à questão de pesquisa levantada, não abrimos mão de trazer para o centro do debate as teorias administrativas, pelo fato da gestão escolar ter suas bases nas teorias da administração científica. O que não impede de ser crítico a tais princípios administrativos subjacentes às nossas inclinações teóricas e epistemológicas.

O ato de administrar pode ser datado de períodos históricos, bem antes do que demarcam como modernidade. As sociedades “primitivas” já tinham modelos de organização, tanto de práticas de realização de atividades laborais, como de divisão de tarefas dentro do grupo para as mais diversas atividades. O início do século XX tem como marco o início de uma teorização sistematizada acerca da administração. Este marco é o lançamento, em 1911, da obra *The Principles of Scientific Management*²⁶, de Frederick Winslow Taylor²⁷, que veio a influenciar os trabalhos de diversos teóricos da administração clássica, como também influenciou os processos de administrar a educação e o currículo escolar, dando a educação uma visão utilitarista ao modo fabril.

²⁶ Princípios de Administração Científica

²⁷ Nascido na Filadélfia, EUA, (1856 –1915). É considerado o precursor da Administração Científica.

Nos trabalhos sobre as organizações educacionais, que problematizam a NGP na educação, é comum uma abordagem sobre as técnicas e o *modus operandi*, mas há uma carência de teorizações sobre os fundamentos. Igualmente, Beatriz Wahrlich fez uma crítica aos estudiosos das organizações no campo da administração, quando há um “interesse muito maior pelo desenvolvimento das práticas e técnicas de organização do que pela pesquisa de seus fundamentos teóricos” (WAHRLICH, 1969, p.10). A autora sugere que a reflexão sobre a teoria da organização se debruce sobre quatro principais categorias: a concepção dos engenheiros, a anatômica, a dos psicólogos e a dos sociólogos. Desse modo, construímos a mesma crítica aos estudos em política educacional que carecem de maior aprofundamento sobre as bases da administração da educação.

As quatro referidas escolas de pensamento têm em comum o propósito de estabelecer mecanismos de conduta para as práticas organizacionais, tendo como base o pensamento de que a organização do trabalho parte da premissa: que deve haver o estabelecimento de regras para as diferentes funções, propiciando o pleno funcionamento das organizações. Indo ao encontro do que Durkheim²⁸ propunha a divisão do trabalho, como forma de especialização para o progresso da sociedade.

As concepções abordadas por Wahrlich (1969) apontam para uma teorização dos estudos organizacionais abrigados na perspectiva funcionalista, seja na concepção dos engenheiros, na anatômica, dos psicólogos e na dos sociólogos. No campo da pesquisa em políticas educacionais, "o caráter pragmático e funcionalista das *policy sciences* foi um aspecto importante que influenciou as pesquisas sobre políticas e os referenciais teórico-metodológicos que foram formulados a partir das décadas de 1950-60". (MAINARDES, FERREIRA e TELLO, 2011, p.153).

Ao delimitar o campo que se situa esse estudo — a Nova Gestão Pública, seguimos na identificação das raízes paradigmáticas. Nesse sentido, este construto utiliza os aportes de Keinert (1994), Peci e Cavalcanti (2007) e Andion (2012), por ocasião de tais estudos apresentam reflexões sobre a trajetória do campo da

²⁸ DURKHEIM, Émile. **Fato social e divisão do trabalho**. São Paulo: Ática, 2007.

administração pública e a administração pública no Brasil. A partir dos referidos trabalhos, é possível identificar as metateorias e as teorias de médio alcance, as quais são de grande importância para caracterizar os elementos que compõem a NGP, para além das técnicas e métodos de gestão.

A administração pública tem origem, geograficamente, na Europa continental, é comum a associação do surgimento da Administração Pública (AP), com a solidificação do processo de construção dos Estados-nações, corroborando com carência de legalização e constitucionalização “dos novos aparelhos político-administrativos e o surgimento da burocracia como manifestação da autoridade racional-legal, no contexto da Revolução Industrial e da proliferação das ideias iluministas”. (PECI e CAVALCANTI, 2007, p. 134).

Keinert (1994) procura responder quais os principais paradigmas que norteiam a gestão pública no Brasil e como se deu sua evolução histórica. A principal contribuição do trabalho de Tânia Keinert, para o nosso estudo, se relaciona à organização dos períodos paradigmáticos do campo, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5- Períodos paradigmáticos

Períodos	Contexto institucional	Paradigmas	Fases	Características do campo da Administração Pública
1900-1929	Estado Regulador - Liberal	Administração Pública como ciência jurídica		Legalismo
1930-1979	1.Estado Administrativo 2. Administração para o desenvolvimento 3. Estado intervencionista	Administração pública como ciência administrativa	1930 -1945	Racionalismo
			1946 -1964	Desenvolvimentismo
			1965 -1979	Racionalidade e Competências técnicas
1980-1989	Mobilização social	Administração pública como ciência política		Democratização Conflito de interesses Recursos escassos
1990...	Redefinição do papel do Estado	Administração pública como administração pública		Capacidade política Aliada à competência técnica

Fonte: Keinert (1994)

Andion (2012) apresenta os principais enfoques teóricos, o que podemos chamar de teorias de médio alcance que balizam os princípios da Nova Administração Pública (NAP). “O Movimento da NAP caracteriza-se, por um lado, por ser um modelo normativo, formado por um conjunto de abordagens teóricas que se complementam, permitindo uma compreensão da esfera pública e seu funcionamento, a partir dos princípios mercadológicos”. (ANDION. 2012, p. 7).

No quadro abaixo, Andion (2012) faz a apresentação sintética das correntes paradigmáticas, seus princípios e autores representativos.

Quadro 6: Correntes que formam a Nova Administração Pública

Correntes	Neoinstitucionalismo	Gerencialismo	Boa Governança
Principais autores	Ostron (1986) Williamson (1985) Kaufman (1998)	Pollit (1993) Osborn e Gaebler(1992) Kettl (2003)	Kooiman (1993) March e Oslen (1989)
Teorias	- Teoria da Agência - Teoria das Escolhas Públicas -Institucionalismo da Escolha Racional -Institucionalismo da Economia Política	Gerencialismo Neogerencialismo	Governança Corporativa Teoria dos custos de transação
Foco	Entender as leis que estruturam a ação dos atores políticos, de modo a construir teorias sobre a administração pública e a política (modelos gerais), tendo como inspiração a economia neoclássica.	Ampliação da <i>performance</i> dos gestores públicos, por meio de sua profissionalização	Promoção de um estilo ótimo de ação pública e de novos arranjos institucionais na fronteira entre esfera pública e privada.
Princípios	- Funcionamento de esfera pública comparada aos mercados perfeitos. - O estado normal da política é de regularidade e os atores visam maximizar seus ganhos (atores interessados). - Ênfase na regulação (ordem), visando limitar divergências, por meio de monitoramento dos agentes pelos principais.	- Cultura gerencial voltada para resultados aplicada às organizações públicas. - Administradores públicos como empreendedores. - Foco nas necessidades do cliente e nos resultados e não nos processos. - Governos como firmas, importação de métodos empresariais.	- Transparência na ação pública que se torna mais acessível aos cidadãos. - Importância das privatizações e da contratualização (parcerias público privadas). - Fortalecimento de arranjos institucionais

	<ul style="list-style-type: none"> - Importância das relações contratuais (organizações e mercados como redes de contratos) - Buscam-se regras racionais para entender o comportamento dos atores políticos. - Interesse público corresponde à soma de interesses privados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilização e desconcentração da estrutura: <i>downsizing</i>. - Controle fiscal. - Fortalecimento da esfera pública não governamental como prestadora de serviços públicos. - Avaliação de desempenho. 	competitivos e modernos.
--	--	---	--------------------------

Fonte: Andion (2012)

Peci e Cavalcanti (2007) buscaram identificar os principais movimentos e orientações do campo da administração pública e procuraram, também, as suas modificações ao longo do último século. Apontaram as influências, principalmente das ideias vindas dos Estados Unidos da América e da Europa, as quais são divergentes, sendo o modelo brasileiro influenciado por correntes contraditórias. Assim, a epistemologia do campo da administração no Brasil tem como uma de suas características o hibridismo.

A intenção de apresentar de forma sucinta os paradigmas que norteiam a administração e a administração pública foi para não cairmos na armadilha da utilização dos conceitos sem a devida localização teórica, para não cair no ativismo de *satanizar* os métodos e as técnicas empresariais aplicadas no setor público sem o devido conhecimento sobre estas, como também de advogar por uma administração da educação pública pura, sem ter conhecimento do projeto de sociedade, de escola e de qualidade educacional contido em cada um.

Portanto, o posicionamento assumido neste estudo é pautado em uma gestão escolar que a democracia vivenciada não seja apenas na formalidade técnica; ou normas e regras abrigadas na perspectiva funcionalista, de uma gestão educacional para uma escola utilitarista.

Conhecer o Enfoque das Epistemologias da Política Educacional (EEPE) é de grande importância para localização epistêmica da discussão. O EEPE é “um enfoque que permite estender aos pesquisadores do campo um esquema analítico que se opõe ao modelo ateuórico e meramente descritivo da pesquisa em política educacional”. (TELLO e MAINARDES, 2015, p. 156).

Cada setor tem seu princípio ético, tanto o público, como o privado. A ética que coaduna com a qualidade social da educação não se confunde com a ética empresarial de acumulação de capital, podendo haver consensos e a existência das duas éticas no campo da administração pública, mas, não pode ser negado o poder, a sobreposição daquela que tem a hegemonia. E, diante das bases da gestão educacional estarem ligadas a administração das empresas, na seção seguinte faço apontamentos sobre movimentos desencadeados até a nova administração pública.

3.3 NOVA GESTÃO PÚBLICA: REEDIÇÃO DE ANTIGOS MODELOS

De início, a obra de Taylor é que deu base para o pensamento sobre administração das empresas, a partir do início do século XX. Os elementos da administração científica desenvolvida por Taylor (1990) têm os seguintes elementos:

- 1º) estudo do tempo, com os materiais e métodos para realizá-lo corretamente;
- 2º) chefia numerosa e funcional e sua superioridade sobre o velho sistema do contramestre único;
- 3º) padronização dos instrumentos e material usados na fábrica e também de todos os movimentos do trabalhador para cada tipo de serviço;
- 4º) necessidade duma seção ou sala de planejamento; 5º) *princípio de exceção* na administração;
- 6º) uso da régua de cálculo e recursos semelhantes para economizar tempo;
- 7º) fichas de instrução para o trabalhador;
- 8º) idéia de tarefa na administração, associada a alto prêmio para os que realizam toda a tarefa com sucesso;
- 9º) pagamento com *gratificação diferencial*;
- 10º) sistema mnemônico para classificar os produtos manufaturados e ferramentas usadas etc.;
- 11º) sistema de rotina;
- 12º) novo sistema de cálculo do custo e etc. (TAYLOR, 1990, p. 91).

O que chama a atenção na obra de Taylor é que este apresenta a identidade de interesses de empregadores e empregados, fazendo de certa forma, uma crítica a uma perspectiva social da produção, quando defende que o

antagonismo de interesse de patrões e empregados não se configura, que não há interesses divergentes.

A maioria desses homens crê que os interesses fundamentais dos empregadores e empregados sejam necessariamente antagônicos. Ao contrário, a administração científica tem, por seus fundamentos, a certeza de que os verdadeiros interesses de ambos são um único e mesmo: de que a prosperidade do empregador não pode existir, por muitos anos, se não for acompanhada da prosperidade do empregado, e vice-versa, e de que é preciso dar ao trabalhador o que ele mais deseja baixo custo de produção. (TAYLOR, 1990, p. 25).

Mesmo após a defesa de interesses convergentes de patrões e empregados, que em seguida ele assume que há “alguns patrões, em cujas atitudes para com os empregados demonstram querer obter maior soma de trabalho com menores salários possíveis” (TAYLOR, 1990, p. 25), voltando a enfatizar que esses empregadores entendem que a menor carga de trabalho pode gerar maior produção e maior lucro.

Esse pensamento de Taylor, típico da escola dos engenheiros (WAHRLICH, 1969), aponta a demarcação do campo de atuação e contribuição no processo de sistematização da administração e, principalmente, no que concerne à racionalização do trabalho no processo de produção. O que é passível de contestação, na medida em que o trabalhador e patrão são colocados em posições “iguais”.

No contexto do processo de acumulação de capital, o trabalhador “cai na condição de mercadoria e da mercadoria mais miserável; que a miséria do trabalhador se encontra em relação inversa ao poder à grandeza de sua produção” (MARX, 2017, p. 189).

Um outro erro da teoria de Frederick Taylor foi “basear seu sistema, visando a produtividade industrial, num princípio que individualiza cada operário em termos de suas relações com seus instrumentos de trabalho, seus companheiros e seus superiores” (WAHRLICH, 1969, p. 24).

Seguimos, assim, com o objetivo de apenas apresentar as principais teorias clássicas da administração, para que o leitor possa compreender como o pensamento da administração das organizações se construiu e como o

pensamento clássico está vivo e muito influente no que hoje chamamos de Nova Gestão Pública. As seguintes teorias administrativas que formaram o corolário de novos modos de administração pública, são divididas em grupos com ênfase: nas tarefas, na estrutura, nas pessoas, no ambiente e na tecnologia.

Quanto à administração com ênfase nas tarefas e estruturas: Taylor procurou dar ênfase nas tarefas, ao corpo técnico; Fayol (1841-1925) procurou dar ênfase nas estruturas, colocando o corpo administrativo como o mais importante para a maximização das atividades produtivas.

Ainda na perspectiva da administração baseada nas estruturas, a teoria burocrática, fundamentada em Weber (1999, 1991, 1978), é o aporte necessário para compreender que a tão combatida nos dias de hoje — a burocracia — é essencial para o funcionamento das instituições do Estado, estas que dão suporte para toda e qualquer atividade desenvolvida pela ação nos limites de atuação estatal. A racionalidade burocrática, desenvolvida por Weber é de grande importância para a compreensão do que é hoje denominado NGP. Na sequência, retomaremos com alguns apontamentos sobre a burocracia weberiana.

Julgamos, nesse ínterim, como importantes as contribuições de Blau e Scott (1979), representantes da corrente estruturalista na administração, de filiação sociológica, corrente que ajudou a dar outros olhares à administração. Neste diapasão, a concepção de estrutura do sistema implica que as unidades componentes devem ter alguma relação entre si. As abordagens dentro da perspectiva estruturalista podem ser formais e informais, porém, só existe uma organização, uma vez que a abordagem informal para existir precisa estar dentro de uma organização. (BLAU e SCOTT, 1979)

Outrossim, a ênfase nas pessoas, tendo como pressupostos a psicologia organizacional, amplia e dá uma roupagem atualizada à teoria das relações humanas. Neste grupo temos Elton Mayo como um dos principais nomes. Mayo (1945) relata que os especialistas em eficiência não consideram os relatos dos trabalhadores sobre as formas de produção, as chamando de exageradas e equivocadas.

A teoria das relações humanas em administração, originária das experiências realizadas por Elton Mayo, tidas como as Experiências de

Hawthorne²⁹, compreendem que a administração tem que se aproximar ao máximo da humanização, dar espaço às ciências humanas, onde a democratização das decisões tem que ser o norte, pois a produtividade está ligada diretamente ao bem estar do trabalhador, quanto mais uma organização puder prover o benefícios e bem-estar ao trabalhador, será refletido em produtividade.

Quanto à ênfase no ambiente, primeiramente, apontamos aqui os estudos de natureza teórica estruturalista, no qual Herbert Simon é um dos principais autores dessa corrente. Simon (1972), reflete que há a necessidade de interseccionar as finalidades da organização e dos indivíduos que fazem parte dela. Quanto à teoria da contingência, French e Bell (1965), expandem as perspectivas da teoria das relações humanas, considerando um sistema aberto, no qual, é composta por um conjunto de organizações que se relacionam dentro de uma organização.

Sobre a ênfase da tecnologia, a teoria da contingência, de enfoque tecnológico destaca a relativização da produção com vistas que os condicionantes ambientais e, nesse aspecto, as tecnologias disponíveis influenciarão a organização. Woodward (1977) enfatiza que a tecnologia rompe as barreiras e influencia tanto a produção quanto o modelo de administração da organização.

Diante das teorias que compõem o quadro apresentado, destacamos o modelo burocrático desenvolvido por Max Weber e, mesmo ele sendo um modelo idealizado, é apontado como o modelo a ser rompido, ruptura defendida, principalmente, pelos entusiastas da Nova Gestão Pública.

De início, ressaltamos que no Brasil não se alcançou qualquer aproximação com o modelo burocrático *tipo ideal*, como problematiza Faoro (2012), utilizando categorias weberianas: patrimonialismo, capitalismo politicamente orientado, estamento e burocracia, em sua análise da formação do patrimonialismo e de como se formou o estamento burocrático brasileiro.

²⁹ Experimento conduzido por Elton Mayo em 1927 (Ashkanasy, Wilderom & Peterson, 2000), em uma fábrica da *Wester Electric Company*, situada no bairro Hawthorne, de Chicago. Conhecido assim como "Experimento de Hawthorne", Mayo constatou que modificações nas configurações física e social do ambiente de trabalho podem provocar mudanças emocionais e comportamentais significativas nos trabalhadores, como fadiga, acidentes de trabalho, *turnover* e redução no desempenho e produtividade. MENEZES, I. G.; GOMES, A. C. G. Clima organizacional: uma revisão histórica do construto. *Psicologia em Revista*, v. 16, n. 1, p. 158-179, 2010.

No contexto de reforma do Estado, a Nova Gestão Pública é a transição do modelo “burocrático profissional para o pós-burocrático” (Barroso, 2005), no entanto, diante do ativismo em favor do fim da burocracia pelos entusiastas da NGP, é oportuno apresentar, mesmo que de forma breve, alguns apontamentos acerca da teoria da burocracia de Max Weber. Lima (2021) é enfático ao dizer que, fala-se muito em uma Nova Gestão Pública, que esteja livre dos elementos da burocracia, mas, não se dão conta que esse novo modelo é uma *hiperburocratização*.

No tocante ao modelo de qualidade educacional idealizado pela SEE-PE, com elementos da NGP, via PROGEPE, compreendo que a aceitação, o consenso em torno de uma política, se dá por meio de uma dominação. Portanto, a dominação, conforme Weber (1991) é o pressuposto para a aceitação das normas ditadas por uma autoridade. Nesse sentido, a dominação pode ser: racional legal, tradicional e carismática. Toda dominação confere a aceitação das regras ou vontades de uma autoridade sobre aqueles e aquelas que estejam sujeitos a ela.

A "dominação", como conceito mais geral e sem referência a algum conteúdo concreto, é um dos elementos mais importantes da ação social³⁰. Sem dúvida, nem toda ação social apresenta uma estrutura que implica dominação. Mas, na maioria de suas formas, a dominação desempenha um papel considerável, mesmo naquelas em que não se supõe isto à primeira vista. (WEBER, 1999, p. 187).

Em se tratando da dominação racional legal, a qual tem seu lastro na institucionalização baseada em documentos e em regras, as quais podem ser modificadas, o poder é exercido pela burocracia. A dominação tradicional, se dá

³⁰ Por "ação" entende-se, neste caso, um comportamento humano (tanto faz tratar-se de um fazer externo ou interno, de omitir ou permitir) sempre que e na medida em que o agente ou os agentes o relacionem com um sentido subjetivo, Ação "social", por sua vez, significa uma ação que, quanto a seu sentido visado pelo agente ou os agentes, se refere ao comportamento de outros, orientando-se por este em seu curso. Ação social (incluindo omissão ou tolerância orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro (vingança por ataques anteriores, defesa contra-ataques presentes ou medidas de defesa para enfrentar ataques futuros). A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) *de modo racional referentes e afins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como "condições "ou" meios" para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença consciente no valor — ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação — absoluto e inerente a determinado comportamento com o tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo*: especialmente emocional: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional*: por costume arraigado. (WEBER, 1991)

através da herança, a exemplo a dominação dos súditos pelos reis. A dominação carismática é alcançada via reconhecimento de virtudes de um indivíduo por um grupo. (WEBER, 1991).

Diante do objeto de estudo deste trabalho, focaremos no modelo de dominação racional legal. Nestes termos, Weber (1978) apresenta os “*fundamentos da organização burocrática: uma construção ideal*”, apresentando este modelo ideal, não como uma utopia, mas como um referencial analítico para a problematização da sociologia da burocracia.

Para que haja de fato a autoridade racional legal, é necessário que tenha a aceitação das seguintes ideias interdependentes: 1) toda norma legal pode ser instituída por imposição ou acordo, visando valores racionais ou fins utilitários, podendo ser também ambos; 2) o direito é um conjunto integrado de normas abstratas, além disso, a administração da lei consiste na aplicação dessas normas a casos particulares; 3) a pessoa que representa uma autoridade ocupa um cargo, na atividade específica do seu status, que inclui a atividade de mando; 4) a pessoa que obedece à autoridade, o faz como um membro da associação como e determinado, porém, o que é obedecido é a lei; 5) aqueles que devem obediência aquela autoridade, a obedecem, não como indivíduo, mas a ordem impessoal. (WEBER, 1978)

A dominação legal burocrática é constituída de um quadro administrativo composto por funcionários individuais, os quais:

- 1) são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações *objetivas* de seu cargo;
- 2) são *nomeados* (e não eleitos) numa *hierarquia* rigorosa dos cargos;
- 3) têm *competências* funcionais fixas;
- 4) em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo 5) a *qualificação profissional* — no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
- 6) são remunerados com salários fixos em *dinheiro*, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas), podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social (...);
- 7) exercem seu cargo como *profissão* única ou principal;
- 8) têm a perspectiva de uma carreira: "progressão" por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
- 9) trabalham em "separação absoluta dos meios administrativos" e sem apropriação do cargo;
- 10) estão

submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço. (WEBER, 1991, p. 144).

Segundo os pressupostos de Weber, não tem como dizer que estamos imunes à burocracia, uma vez que ela está restrita aos escritórios pelo trabalho dos funcionários. Ela está por todos os lados e é inevitável para a administração, seja no modo capitalista, seja no modo socialista, em ambos ela estará presente.

Há apenas uma escolha entre a "burocratização" e a "diletantização" da administração, e o grande instrumento de superioridade administração burocrática ou conhecimento profissional, que é indispensável o absoluto é condicionado pela moderna técnica e economia de produção de bens, Esteja organiza-se de forma capitalista ou socialista — neste último caso, uma pretensão para atingir o mesmo desempenho técnico significaria um grande aumento não importa dá burocracia especializada. Faça mesmo ou maneira que você seja dominado para que possa se defender normalmente contra uma dominação burocrática existente, criando uma contra-organização proprietária, também sujeita à burocratização, ou aparato burocrático proprietário. Obrigados a continuar funcionando em virtude de interesses de natureza material ou puramente objetivo, isto é, ideal: sem ele, numa empresa com separação dois funcionários, funcionários e trabalhadores dois meios administrativos e com indispensabilidade de disciplina e qualificação, a possibilidade da existência moderna acabaria para todos, menos para quem ainda precisa de duas refeições de abastecimento (o camponês). (WEBER, 1991, p. 146).

Findamos, por aqui, para não nos alongarmos, pois, para dar conta da teoria da burocracia de Weber, seria necessário um trabalho com esse único fim. Concluindo, acerca da dominação burocracia racional, a qual é marcada pelos seguintes pontos: baseada na técnica e no saber; tendência ao "nivelamento" numa base de seleção na busca da qualificação profissional; predomínio da impessoalidade formalista, sem ódios e sem paixões. Isto, conforme o modelo do tido como ideal que foi cunhado por Weber.

Pensar em uma nova gestão dos processos administrativos sem reconhecer as ferramentas herdadas da administração clássica é, no mínimo, um erro cometido pelos que não se aprofundam na sua essência e, mais ainda, uma falácia com o intuito de criar um virtuosismo no que chamam de novo, uma nova gestão que ainda não foi maculada pelos corruptores agentes do serviço público. Nesse sentido, fica a pergunta: a Nova Gestão Pública é nova?

Frederickson (1983) diz que é perigoso fazer rotulações de que algo é “novo”. Há um perigo grande quando a inovação é relacionada a ideias, conceitos, pensamentos, modelos e teorias. Os entusiastas que defendem novas ideias, chegam a considerar as antigas como obsoletas ou inúteis. Desse modo, as novas ideias não passam velhas ideias cobertas de novas narrativas, sendo que as novas ideias apresentam pouca novidade.

Quando se fala em novo, o novo em gestão pública é muito fácil de ser reconhecido por quem tem conhecimento sobre o velho. “Portanto, aceitamos que partes da nova administração pública seria facilmente reconhecido por Platão, Hobbes, Maquiavel, Hamilton e Jefferson, bem como por muitos teóricos do comportamento Moderno”. (FREDERICKSON, 1983, p. 19).

Por conseguinte, a *New Public Management* (NPM), “como a maioria dos rótulos administrativos, é um termo vago. Sua utilidade reside em sua conveniência como um nome abreviado para o conjunto de funções administrativas amplamente semelhantes doutrinas que dominaram a agenda de reformas burocráticas em muitos países da OCDE, a partir do final dos anos 1970.” (HOOD, 1991, p. 3).

Levando em consideração a concepção exposta, o novo na administração pública ou em qualquer outra área do conhecimento, pode ser observado, não como o novo de inédito, mas o novo na forma de utilizar as ideias antigas e aplicá-las de uma forma diferente, pois, novos contextos demandam uma nova forma de aplicação.

Nesse sentido, Frederickson (1983), fazendo referência aos serviços de educação e saúde, lança algumas interrogações sobre o que vem a ser uma administração pública? O que tem como objetivo? O que seria a sua filosofia?

A resposta clássica sempre foi: gestão eficaz e economicamente que coordena os referidos serviços. A atenção sempre se concentrou na gestão de alto nível (o governo municipal, por exemplo) ou serviços auxiliares básicos (orçamento, organização e gestão, análise de sistemas, planejamento, pessoal, compras). A filosofia da administração é quase sempre para alcançar uma direção melhor (mais eficiente ou econômica). (FREDERICKSON, 1983, p. 20).

Seguindo as inquietações desse autor, seguem as perspectivas relacionadas à nova administração pública:

(1) como podemos oferecer mais ou melhores serviços com os recursos disponíveis (eficiência)? ou (2) como manter nosso nível de serviços, gastando menos dinheiro (economia)? A nova administração pública acrescenta esta questão: este serviço promove igualdade social? (FREDERICKSON, 1983, p. 20).

Para falar em *new public management (NPM)* (Nova Gestão Pública - NGP), expressão cunhada nos textos de Hood (1991) e Paes de Paula (2005), há de se perseguir uma gênese ou, pelo menos, um marco temporal para a nova administração pública.

A nova gestão pública surgiu no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, em resposta a vários acontecimentos: a guerra no Vietnã, a agitação racial em curso, a insatisfação sistemática com a base intelectual do serviço público e o ambiente de mudança geral nas disciplinas de ciências sociais. (FREDERICKSON, 1983)

Hood (1991) destaca que a ascensão da 'nova gestão pública' (doravante NPM), nos últimos 15³¹, anos é uma das tendências internacionais mais marcantes da administração pública. A ascensão da NPM parece estar vinculada a quatro outras 'megatendências' administrativas: 1) tentativas de desacelerar ou reverter o crescimento do governo em termos de gastos públicos e de pessoal abertos; 2) a mudança em direção à privatização e quase-privatização e longe das instituições co-governamentais, com ênfase renovada na 'subsidiariedade' na provisão de serviços; 3) o desenvolvimento da automação, principalmente em tecnologia de informação, na produção e distribuição de serviços públicos; e 4) o desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais focada em questões gerais de gestão pública.

Frederickson (1983) enumera cinco modelos básicos de administração contemporânea: 1) o modelo burocrático clássico, 2) o modelo neoburocrático, 3) o institucional, 4) o modelo de relações humanas, 5) o modelo de escolha pública. O *modelo burocrático clássico* tem como ponto de partida Max Weber para compreender os aspectos estruturais da burocracia e, nestes termos, hierarquia e burocracia são percebidas como organogramas, administrativamente, e em seus

³¹ Refere-se aos acontecimentos iniciados na década de 1970.

micro-aspectos. O modelo burocrático clássico começa com a gestão científica de Frederick Winslow Taylor.

O *modelo neoburocrático* é considerado uma produção da era behaviorista³², nas Ciências Sociais, levando em consideração que os valores que este modelo visa maximizar, geralmente são semelhantes aos do modelo burocrático, portanto, é chamado de neoburocrático.

O *modelo institucional* ou teórico institucional não está tão preocupado em como esboçar organizações eficientes, eficazes e produtivas, está mais preocupado em saber como analisar e compreender as burocracias existentes. Já *O modelo de relações humanas* é a constituição, em vários aspectos, uma resposta ao modelo burocrático clássico e ao neoburocrático. Tem como foco: o controle, estrutura, eficiência, economia e racionalidade, o que impulsionou o desenvolvimento do movimento das relações humanas. *O modelo de escolha pública* definida como a versão moderna da economia política.³³ É agora, com certa frequência, chamada de "economia sem mercado" ou "abordagem de escolha" pública. Esta abordagem do campo do conhecimento é rica em tradição, como também em rigor intelectual, mas um tanto frágil em termos de evidências empíricas.

Para Hood (1991), a ascensão da NPM está ligada ao novo movimento da economia institucional que ajudou a gerar um conjunto de doutrinas de reforma administrativa baseadas em ideias de contestabilidade, escolha do usuário, transparência e estreita concentração em incentivos.

Paes de Paula (2005), em sua análise de como vem se desencadeando desde a década de 1970 as tentativas de transferências de conhecimentos

³² O *Enfoque comportamentalista* - Da oposição categórica da "escola de Relações Humanas" a "teoria da organização formal" emergiu, pouco a pouco, como se viu acima, uma terceira posição, preocupada com o comportamento administrativo, mas rejeitando a concepção inicial e bastante ingênua, que está no âmago da escola das relações humanas, de que a satisfação do trabalhador gera, por si só, a eficiência (WAHRLICH, 1969, p. 77 - 78).

³³ A economia política define-se historicamente como autônoma, no momento em que o capitalismo competitivo, já de base industrial, torna-se o modo de produção dominante nas formações sociais européias e, particularmente, na Inglaterra, em seguida à formação dos estados nacionais no período mercantilista. Na verdade, a formação dos estados nacionais e, principalmente, a predominância do capital industrial competitivo, a partir da segunda metade do século XVIII, eram duas condições essenciais para o desenvolvimento da economia política como ciência. A partir desse momento, os sistemas econômicos nacionais, além de possuírem um princípio estrutural básico comum a todos os modos de produção - o valor-trabalho como determinante básico dos preços - passavam a ter um princípio de coordenador fundamental: o mercado, a competição. (BRESSER-PEREIRA, 1979, p. 39-40)

gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, dando origem ao que é denominado Nova Gestão Pública, destaca as duas principais correntes de pensamento que compõem a base teórica da NGP: 1) o pensamento neoliberal e 2) a teoria da escolha pública. De natureza conservadora e liberal, baseadas no pensamento da *mão invisível do mercado*, no mercado marcado por virtudes organizativas do setor privado, as quais, para eles, o setor público não tem. Sendo a proposta de Nova Administração Pública um contraponto para as soluções do Estado de *bem-estar* de natureza Keynesiana para as crises cíclicas do capitalismo. (PAES DE PAULA, 2005).

Assim, os movimentos do pensamento neoliberal de maior influência foram: A Escola Austríaca, Escola de Chicago e a *Mont Pelerin Society*. A Escola Austríaca, tendo como pioneiro o economista austríaco Ludwig von Mises (1881-1973) e, posteriormente, seu assistente Friedrich Hayek (1899-1992), fazia oposição ao coletivismo praticado por economias alinhadas às visões keynesianas. Para seus precursores, esse tipo de visão econômica eleva o risco de autoritarismo político.

Influenciado pelo neoliberalismo que foi desenvolvido na década de 1930 na Europa e nos EUA, a Escola de Chicago desenvolvida por Milton Friedman (1912 - 2006) e seus seguidores criou uma corrente empírica para o neoliberalismo, o monetarismo, sendo este, um conjunto de práticas econômicas opostas ao keynesianismo, o monetarismo foi aplicado principalmente em economias adeptas do livre-mercado a partir de 1980.

Já a *Mont Pelerin Society* foi criada na Suíça com o intuito de centralizar os esforços intelectuais espalhados pelo mundo que defendiam o livre-mercado, onde figuravam, nesse movimento: a *London School of Economics*, a Escola austríaca e a Escola de Chicago. (PAES DE PAULA, 2005).

Quanto aos movimentos da escolha pública, Paes de Paula (2005) afirma que a teoria da escolha pública tem suas raízes nos trabalhos de Joseph Schumpeter (1883-1950), onde, em sua visão, a política e os políticos não estão voltados de fato para o bem comum da sociedade. Em suma: a teoria da escolha pública tem como principal característica aplicar princípios econômicos ao que está sob a alçada da ciência política. A Escola da Virgínia tem como marco a obra *O Cálculo do consentimento*, publicado em 1962 por James Buchanan (1919-2013) e

Gordon Tullock (1922-2014), nos quais apresentaram a teoria da escolha pública, que lhes garantiu o prêmio Nobel de economia, em 1986.

Em relação à *Agency Theory*, uma teoria balizadora que utiliza os pressupostos econômicos para análise de comportamentos de agentes em processos decisórios, tendo como principais traduções para o termo “teoria da agência”, ou “teoria do agente-principal”. Esta utiliza-se dos pressupostos da empresa em que os interesses são mediados por contratos, sendo ressaltados os “principais”, como os donos dos recursos econômicos; os “agentes”, como os responsáveis pelo uso e controle dos recursos, mais precisamente, os gestores.

A nova gestão pública, a *New Public Management*, a nova administração pública, ou qualquer outra denominação que se dê a esses movimentos, são os elementos contidos nessa doutrina, que norteiam as reformas dos Estados, sejam Estados de capitalismo avançado, sejam Estados “periféricos” em desenvolvimento. Essas reformas vêm acontecendo sob comando de uma batuta neoliberal, àquela que dá o compasso às orquestras.

O maestro ou a maestrina para reger uma orquestra utiliza a batuta: bastão fino, geralmente feito de madeira, no qual ao seu movimento dá a cadência aos músicos para executar a música. Assim vem se dando as reformas dos Estados, sob a regência do maestro neoliberalismo, utilizando a batuta NGP para marcar o compasso da sinfonia gerencial, esta que se tornou um mantra após a década de 1990.

Nesse sentido, “a expressão estado gerencial é uma tentativa de dar um nome aos processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo na Grã-Bretanha na década de 1980 e 1990 sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997)” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 354), sendo resposta a era de políticas keynesianas que tinham como característica principal a intervenção do Estado na economia para garantir o desenvolvimento em áreas estratégicas como telecomunicações e petróleo (ABRUCIO, 1997).

Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública, inicialmente e com mais vigor em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. (ABRUCIO, 1997, p. 7).

Paes de Paula (2005) mostra, em síntese, um conjunto de princípios referentes à cultura do *management* mais compartilhados pelas organizações privadas: 1) a crença numa sociedade de mercado livre; 2) o indivíduo visto como um empreendedor; 3) a veneração da excelência como forma de alcançar o aperfeiçoamento, tanto individual como coletivo; 4) a veneração a símbolos e figura emblemáticas, principalmente a respeito de palavras como: (inovação, excelência, sucesso), “gerentes heróis”; e 5) a certeza de que as tecnologias gerenciais sejam capazes de racionalizar as atividades organizacionais grupais. Ainda, destaca a migração da cultura do *management* para outras áreas como as artes, a tecnologia, a ciência e o governo.

Um modelo de administração que tem destaque dentro desse quadro de reformas gerenciais é a administração da qualidade total, a saber:

A administração de qualidade total se consolidou pela via instrumental: as técnicas e os métodos de controle foram mais enfatizados do que a filosofia em si, que é fundamentada na gestão participativa. Durante a década de 1980, a principal preocupação era a disseminação dos círculos de controle da qualidade (CCQ) e em seguida dos programas de qualidade total. (PAES DE PAULA, 2005, p. 59).

No contexto das reformas gerenciais, o movimento “reinventando o governo”, impulsiona o trabalho dos consultores David Osborne e Ted Gaebler (PAES DE PAULA, 2005). Há a atribuição da influência dessa obra até nas reformas do setor público americano desenvolvidas por Bill Clinton³⁴ ao anunciar o plano “Reinvenção de Desempenho Nacional”³⁵.

David Osborne e Ted Gaebler apresentam na obra *reinventando o governo* a seguinte tese:

O tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquicas, deixou de funcionar bem. Na sua época esses governos foram capazes de grandes realizações, mas ao longo do tempo se afastaram das nossas necessidades. Tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar, não acompanharam essas mudanças. As burocracias

³⁴ 42.º Presidente dos Estados Unidos da América por dois mandatos, entre 1993 e 2001.

³⁵ Keinert, 1993.

hierárquicas, centralizadas, concebidas nas décadas de 30 e 40, simplesmente não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 90, rico em informações e conhecimento. São como transatlânticos de luxo numa era de jatos supersônicos: grandes, caros e pouco ágeis. Gradualmente, estão sendo substituídos por novas modalidades de instituições públicas (OSBORNE e GAEBLER, 1995, p. 12-13).

Nesses novos arranjos de reformas, para dar respostas aos problemas levantados são considerados modelos, dentre os quais a governança tem destaque. Nestes termos, “o termo governança entra no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas, englobando conceitos contraditórios teórica e ideologicamente”. (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008, p. 40).

No contexto europeu e estadunidense, a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas neoliberais implementadas em grande escala, com marco inicial nos anos setenta:

a) o domínio das redes em políticas públicas: desde a concepção de Castells (1996) sobre o Estado em rede até os dias de hoje, prevalece a ideia de que as redes, definidas *stricto sensu* como coleções amorfas de atores públicos, privados e sem fins lucrativos, dominam a esfera da administração pública; *b) do controle à influência:* geralmente, nessas redes de políticas públicas, o governo perde seu poder central e a capacidade de controlar diretamente os atores e os recursos e passa a usar mais a capacidade de influência; *c) uso de recursos públicos e privados:* a existência e a institucionalização de parcerias formais e informais entre o setor público e o privado tornam possível o uso híbrido de recursos públicos e privados; *d) criação de modelos organizacionais híbridos:* em alguns casos, a mistura dos recursos se dá via organizações híbridas do tipo *quangos* (Reino Unido), que tornam possível a operacionalização do conceito da governança (PECI, 2008, p. 41, grifos dos autores).

A *New Public Management* (NPM) simultaneamente, nas décadas de 1980 e 1990, vários movimentos, abrigados sob o guarda-chuva da NPM, especialmente nos países anglo-saxões, propunham soluções para a administração pública. Pontos centrais se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, uma ênfase crescente na competição e no aumento de sua eficiência. (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008).

Nesse mesmo estudo, os autores apresentam as principais semelhanças e diferenças entre NGP e Governança.

Quadro 7 - New Public Management X Governança

Conceito	<i>New Public Management</i>	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Peci, Pieranti e Rodrigues 2008, baseado em Peters & Pierre (1998) e Prats i Catalá (2006)

Dentro desse quadro comparativo, o *accountability* é presente tanto na NGP como na governança e está diretamente relacionado aos sistemas de medição de qualidade educacional.

Afonso (2012) chamam a atenção para a problemática da *accountability*, que nas últimas duas ou três décadas, tem sido enclausurada nas lógicas do *pensamento único*, neoconservador e neoliberal. “Torna-se, por isso, necessário lembrar que há outras alternativas [...] no sentido de chamar a atenção para configurações que sejam mais democráticas e progressistas” (AFONSO, 2012, p. 471).

Pinho e Sacramento (2009), na busca pelo significado da palavra *accountability*, em dicionários, sob a perspectiva de apreender com maior precisão

o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constataram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

Não diferente do que Afonso (2012) mostra que grande parte dos discursos marcados por este viés político-ideológico, o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas* que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos.

Em relatório³⁶ do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), também há convergência com uma *accountability* mais voltada para a prestação de contas. “[...] é preciso reforçar as formas democráticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, aumentando o grau de *accountability* (responsabilização) do sistema” (CLAD, 1998).

Há uma perspectiva de estarmos mais perto da resposta do que quando Campos³⁷ se viu de frente com o problema, mas ainda muito distante de uma verdadeira cultura de *accountability*. Ela expôs sua angústia pela falta do conceito e, conseqüentemente, de uma palavra que, no dicionário da língua portuguesa, pudesse traduzir de forma mais precisa o significado de *accountability*. A sua angústia vem de muitos tempos, não é de hoje, pois, como é narrado por ela, teve início em 1975, quando cursou o *master of public administration*, nos EUA, ouviu pela primeira vez a palavra *accountability*. (PINHO E SACRAMENTO, 2009)

Diante do pensamento quase unânime, de associação do termo à responsabilização, Afonso (2012) faz um chamamento para se pensar o termo de uma forma mais ampla.

Do meu ponto de vista, para pensar a problemática da *accountability* de forma alternativa ao pensamento atualmente

³⁶ Documento preparado pelo Conselho Científico do CLAD e publicado na série Documentos do CLAD, 1998.

³⁷ Anna Maria Campos: publicou o texto seminal “*Accountability: Quando podemos traduzi-la para o português?*”, Revista de Administração Pública, Fev./Abr. 1990.

dominante, é necessário começar por chamar a atenção para a necessidade de desenvolver uma “concepção de *accountability* mais ampla, fundamentada e complexa do ponto de vista teórico-metodológico, político e axiológico” (AFONSO, 2012, p. 477).

Assim, é necessário repensar as formas como a *accountability* vem sendo utilizada pelos governos, tanto governos conservadores, como também governos progressistas e suas implicações nos processos e na qualidade dos serviços prestados.

Sobre este aspecto, nos reportamos a Bresser-Pereira (1996) e, no início deste capítulo, destacamos que no Brasil, as tentativas de fazer uma reforma administrativa não é algo que pode ser atribuído somente aos acontecimentos da década de 1990, mas principalmente, motivados pelas reformas que vinham ocorrendo após consenso de Washington.

A reforma dos anos de 1990 tinha como objetivo romper com o modelo burocrático de administração. Sendo que tinha como objetivo sanar problemas que a formalidade institucional não dava conta, como destaca Motta (2007, p. 89) ao esclarecer que a história da administração pública brasileira tem limites que a formalidade institucional não é capaz de explicar, por exemplo, os “fatores de informalidade prevalece e determinam muito do que se decide e se executa na administração brasileira, compreendendo seus três níveis de governo: federal, estadual e municipal”. Destacando-se as relações personalistas paternas que, o que causa um distanciamento dos cidadãos da gestão pública o que gera a síndrome do “nós-eles³⁸” (MOTTA, 2007).

A reforma administrativa, implementada no Brasil, nos anos de 1990, mais precisamente, em 1995 foi implantado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, seguindo a dinâmica de reformas desencadeadas no plano internacional,

³⁸ Síndrome nós-eles: Da mesma forma que os governantes eleitos, os administradores públicos são vistos como pessoas especiais distantes da sociedade, menos voltadas para o interesse público e mais autocentradas. Dificuldades oriundas da discriminação contra a cidadania — deficiência nos serviços de saúde, evasão escolar, crianças abandonadas, insegurança pública e pobreza — fazem a maioria ver seus representantes e funcionários como pessoas despreocupadas com seus problemas. O relacionamento cliente organização pública se faz segundo uma síndrome nós-eles. Pelo controle político, centralização excessiva e paternalismo, a população brasileira aprendeu a conviver com a submissão, a alienação e o descrédito em relação à administração pública. A síndrome nós-eles se espalha facilmente. Parcelas substanciais da população tendem a ver seus dirigentes e representantes políticos como outro tipo ou classe de gente: nós somos nós e eles são eles. Motta (2007, p. 91-92)

as quais já estavam em processo avançado em muitos países, como os da Europa e alguns da América latina.

Abrucio (1997, p. 40) se reporta ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um “grande avanço, partindo da experiência internacional, mais particularmente da vertente gerencial inglesa e apontando para a necessidade de se construir uma Administração Pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo”. No entanto, este autor reconhece que a proposta de plano apresentou progresso, porém, sob ressalvas, pois,

ela tem, em termos gerais, dois grandes problemas. Primeiro, transforma o modelo gerencial inglês, que per si já não é monolítico, em paradigma global de mudança, devendo ser transportado assim à realidade brasileira. Porém, o que há hoje é um pluralismo organizacional no setor público, adequando-se desta maneira às respostas administrativas às especificidades das nações. Não existe uma resposta única, e precisamos aprender com diversas experiências para adequá-las ao nosso modelo híbrido. É este o desafio. Segundo, a atual proposta não dá conta do hibridismo da estrutura administrativa brasileira (ABRUCIO, 1997, p. 41).

Em face ao exposto, mesmo como forma de resposta aos problemas relacionados aos aspectos que estavam presentes no modelo burocrático profissional, a reforma se desenvolve como uma espécie de cópia descontextualizada à realidade nacional, sendo esta não uma exclusividade à desenvolvida no plano nacional, mas, também, às reformas administrativas que ocorreram nas unidades federativas nas década de 1990, que dentro desses grupos federados, Pernambuco se destaca como um dos precursores, principalmente nas reformas da gestão educacional, as quais abordaremos capítulo seguinte.

CAPÍTULO IV

4. A NGP NA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO E SUAS SIMILARIDADES COM O CONTEXTO INTERNACIONAL

De todos os serviços prestados pelo Estado, a educação está entre os serviços que vem mais se adequando aos efeitos das reformas sob os desígnios do que é chamado de nova gestão pública, o que vem alterando a forma como são administrados os sistemas de ensino e, conseqüentemente, a gestão das escolas. Pode-se perceber na literatura sobre o tema, em trabalhos publicados no berço da NGP: Europa e Estado Unidos da América, como também na América Latina e o caso específico do Brasil. Sendo que, apesar de haver um modelo de nova administração pública na educação, cada país teve seus sistemas de ensino impactados de formas diferentes, sendo adaptados os elementos do paradigma administrativo de acordo com as necessidades locais, e também às pressões externas.

A categoria determinante para a implantação de novas formas de gerir as organizações educacionais públicas é a regulação. As políticas com viés gerenciais, implantadas no decorrer das últimas três décadas, têm como objetivo principal regular as formas de se fazer educação aos moldes de um paradigma vigente. Azevedo e Gomes (2009) destacam que a educação escolar, ou de forma mais ampla, o sistema de educação, é um componente de grande importância para regular qualquer sociedade marcada por desigualdades.

Talvez seja a educação, como processo social e escolar, o *locus* principal do modo de regulação, porque é ela mesma constituinte das formas e processos da reprodução social. Por isso, pode-se dizer que a tese que articula educação formal, regulação e reprodução não é necessariamente original. (p. 102).

Barroso (2013) mostra que, a partir da década de 1970, em muitos países houve a introdução de novos modelos de regulação, sendo o tipo pós-burocrático o reforço de um novo discurso de modernização e de uma razão de privatização do ensino público.

A NGP não é uma *receita de bolo*, ela é um conjunto de práticas que são desenvolvidas de acordo com o contexto local, na educação os seus elementos terão a sua dinâmica de utilização de acordo com o objetivo da conjuntura local.

As razões e lógicas para adotar a proposta da NGP no campo educacional, bem como a forma como tal proposta é recontextualizada em marcos regulatórios e programas educacionais específicos varia substancialmente. Em diferentes países e regiões. A NGP não é um modelo de reforma educacional monolítico nem assume a mesma forma em todos os lugares; sim, pode concretizar abordagens de governança e projetos de políticas educacionais que sejam bem diferenciados. [...] a autonomia das escolas varia dependendo se eles se concentram em capacitar as escolas no nível curricular, no nível organizacional ou no nível de gerenciamento de recursos (WERGER e NORMAND, 2015, p. 600).

As transformações na forma de gerir a educação e as escolas alinhadas ao paradigma da NGP são uma espécie de *engenharia híbrida* da administração científica clássica, com as novas formas de gerenciamento, nas quais estão dentro da dinâmica que “ênfatiza a responsabilidade individual e o novo profissionalismo. **A NGP combinou as tecnologias do taylorismo e da burocracia com novas tecnologias gerenciais**, e com isso, gerou um resultado aparentemente contraditório”. (WERGER e NORMAND, 2015, p. 615, grifos nossos)

Lima (2021) faz duras críticas ao que se denomina nova gestão pública.

Várias teorias, genericamente conhecidas sob a designação ambígua de Nova Gestão Pública, têm sido influentes em termos das reformas do Estado, da administração pública e das suas organizações, apresentando alternativas de regulação, modos de provisão, novos instrumentos de ação, parcerias entre setor público e setor privado e outras formas de contratualismo. Novos significados de autonomia, descentralização e participação emergiram, de forma congruente, transitando dos debates em torno da democracia para as agendas da meritocracia e da competitividade, sob o lema de uma revolução empreendedora (p. 6)

A configuração da NGP na educação é um compilado de elementos com materializações contraditórias, sendo pelo fato de ter éticas distintas, como por exemplo, a ética do mercado e a ética do serviço público (serviço para o público).

No quadro a seguir, Werger e Normand (2015) apresentam como esses elementos podem formar um leque de configurações na educação.

Quadro 8 - As possíveis configurações da NGP na educação

POLÍTICAS EDUCATIVAS DE NGP	POSSÍVEIS CONFIGURAÇÕES
Profissionalização/empoderamento dos diretores escolares	- Estilo de direção hierárquico vs liderança compartilhada
Definição de padrões curriculares comuns e indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre o êxito educativo	- Diferentes níveis de padronização e prescrição dos conteúdos e metodologias de ensino - Presença ou ausência da equidade como uma condição da qualidade educacional
Avaliação externa dos resultados e do rendimento escolar	- Avaliação somativa vs formativa - Presença de incentivos materiais, formativos ou simbólicos vinculados aos resultados das avaliações - Publicação ou não publicação dos resultados obtidos pelas escolas em testes standardizados
Autonomia escolar: <i>school-based management</i>	- Foco da autonomia na gestão de recursos, na organização escolar e/ou em assuntos pedagógicos - <i>Locus</i> da autonomia: diretor vs comunidade escolar
Empoderamento das famílias/clientes dos serviços públicos	- Diferentes níveis e âmbitos de participação das famílias (gestão, orçamento, questões educativas, serviços periféricos) - Dar mais voz às famílias nas escolas (para que possam transmitir suas demandas e preocupações ao professorado) e fomentar que optem por eleições/saída das escolas (dinâmica do mercado)
Subsídios públicos às escolas privadas: financiamento per capita ou competitivo	- O tipo de concorrência entre as escolas (resultante do financiamento per capita) estará condicionada pelos níveis de regulação e controle da gratuidade educativa, do acesso às escolas e da eleição escolar
Financiamento das escolas e/ou docentes com base em critérios de mérito/productividade	- Avaliações dos docentes a nível individual ou das escolas - Avaliação dos docentes baseada em seu domínio do currículo, nos resultados dos estudantes ou nos processos de ensino

Fonte: Werger e Normand (2015, p. 617)

Frente a essas políticas e suas possíveis configurações, as quais se dão de formas mais distintas em cada estado que implantou políticas educacionais sob a batuta da NGP, uma das características é a Profissionalização/empoderamento

dos diretores escolares, como foi apontado por Werger e Normand (2015). Desse modo, no estado de Pernambuco, esta configuração se materializa através do PROGEPE, assemelhando-se ao receituário das reformas gerencialistas desenvolvidas em outros países.

4.1 NGP NA EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO

A reforma administrativa do estado de Pernambuco acompanhou a tendência de reformas gerenciais da década de 1990, sendo composta por dois ciclos. A fase um do primeiro ciclo iniciou em 1999 e se estendeu até 2002, tendo como marco a Lei nº 11.629, de janeiro de 1999, que normatizou a estrutura administrativa do estado de Pernambuco. A segunda fase desse ciclo teve como marco a Lei Complementar nº 49 31, de janeiro de 2003, que dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Em abril do mesmo ano, viria o Decreto nº 25.346 de abril de 2003 que regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO, o qual teve influência direta nas atuais políticas para a educação no estado de Pernambuco. O segundo ciclo entendemos como iniciado nos governos Eduardo Campos (2007 - 2014) que foi sucedido pelo seu sucessor Paulo Câmara, até a data de escrita deste relatório de pesquisa.

O PROGESTÃO propunha promover a modernização, ao modo gerencial das organizações públicas, por meio da elaboração de planos estratégicos para os órgãos da administração, definindo objetivos, metas, indicadores, delineando a forma de monitoramento dos resultados objetivados, formalizados em contratos de gestão. (CRUZ, MARINE, LEMOS, 2014)

Na busca pela eficiência da administração pública, em 2006, Pernambuco adere ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), instituído através de parcerias da União com órgãos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

A continuidade das políticas de reforma administrativa são ininterruptas, aprofundando ainda mais nos governos do PSB, a partir de 2007. Cruz, Marini e

Lemos (2014) apresentam o Modelo de Gestão *Todos por Pernambuco*³⁹ implementado pela gestão estadual, dando ênfase às características e os resultados alcançados.

O Programa “Um Novo Pernambuco” (2007-2010) tinha como uma de suas premissas promover no Estado uma Gestão Democrática e Regionalizada, que aportasse um novo modo de governar, possibilitando que o processo de planejamento e escolha das prioridades fosse ao mesmo tempo democrático — orientado para atender aos interesses da maioria dos pernambucanos e organizado de forma participativa no processo decisório que define as políticas públicas estaduais — e regionalizado — organizado com o intuito claro de considerar e valorizar a diversidade que marca a realidade estadual, combatendo o desequilíbrio e promovendo o desenvolvimento em todo o Estado, especialmente olhando para o seu interior. (CRUZ, MARINE, LEMOS, 2014, p. 3)

O modelo de administração pública implantado em Pernambuco, a partir 2007, tem como principal característica a integração das atividades de planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção, com predominância do Núcleo Central de Governo (NCG) como liderança. O modelo foi desenvolvido para dar resposta a três desafios principais: 1) como alcançar resultados para os cidadãos; 2) como garantir a coesão em toda a administração e 3) como estimular a responsabilização dos gestores públicos com os resultados do governo. (BID, 2014).

A metodologia utilizada pelo estado de Pernambuco, como estratégia central para implementação de políticas com elementos da NGP, pós 2006, foi uma espécie de customização de ferramentas que ficaram sob o guarda chuvas do Ciclo do PCDA⁴⁰. O PCDA foi adotado como Ciclo de Gestão de Políticas Públicas

³⁹ O documento *Todos por Pernambuco* foi o programa de governo apresentado por Eduardo Campos, para concorrer à eleição para governador do estado no ano de 2006. Sendo as suas bases pressupostas para a política dos governos do PSB, em Pernambuco.

⁴⁰ Tal metodologia foi idealizada por Shewhart e aplicado por Deming no Japão, após a 2ª guerra e tem por princípio tornar mais claros e ágeis os processos de gestão. Ela vem sendo utilizada para o controle e melhoria contínua de processos e produtos. Baseia-se em quatro atividades: **PLANEJAR (PLAN)**: Elaborar e/ou definir os objetivos e processos necessários para gerar os resultados esperados (a meta). **EXECUTAR (DO)**: Implementar o plano ou executar o processo. Realizar as ações necessárias para se construir o produto. **VERIFICAR (CHECK)**: Estudar o resultado atual e compará-lo em relação aos resultados esperados (objetivos estabelecidos no passo PLANEJAR). É a etapa de monitoramento. Nesse momento, é necessário procurar possíveis erros e dificuldades na aplicação do plano para a execução do próximo passo - AGIR. **AGIR (ACT)**: Tomar ações corretivas a partir da identificação dos resultados insuficientes, erros ou falhas que possam ter ocorrido ao longo da execução. É fundamental a análise das informações para identificar

adotado pelo Estado: (Formulação, implementação, monitoramento e avaliação). Conforme a figura abaixo.

Figura 2 - Ciclo de Gestão de Políticas Públicas de Pernambuco



Fonte: Pernambuco (2014)

Para a implementação da gestão por resultados, outras ferramentas também foram introduzidas na política de gestão do estado, dentre elas: o *Mapeamento de Processos*, tendo como base o *Business Process Model and Notation* (BPMN); *Gestão da Qualidade Total* (TQM); a *Gestão de Projetos* com base no *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK); e para a medição de alcance dos resultados o *Balance Scorecard* (BSC).

A política de Gestão por Resultados de Pernambuco, implantada desde 2007, tem como principal programa o Pacto pela Vida⁴¹, que adotava, dentre outras, como ferramentas para o alcance dos objetivos, o estabelecimento de metas e o pagamento de bônus por resultado alcançado. No ano de 2011, a gestão por resultados foi expandida para outras secretarias, dentre elas a Secretaria de Educação, implantando o Pacto pela Educação (doravante PPE).

O PPE busca alinhar as ações estratégicas do Governo para obter melhorias nos serviços ofertados, através dos indicadores de resultado e de processo, estabelecendo uma rotina de pactuação de metas, de medição e acompanhamento periódico dos resultados por escola, e elaboração e implantação de ações corretivas e

a causa da diferença entre o que se planejou fazer (o resultado esperado), e o que se obteve como resultado final. PERNAMBUCO (2014). **Secretaria de Planejamento e Gestão**. Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume I. Formulação da Estratégia. Recife, 2014.

⁴¹ Política Pública na área de segurança que se baseia no modelo de Gestão por Resultados Todos por Pernambuco.

pagamento de bônus por desempenho. (PERNAMBUCO, 2019b, p. 9)

Conforme o discurso oficial do governo do estado, o foco do PPE é a melhoria da qualidade da educação, para todos e todas com equidade, ele abrange todas as escolas do estado de Pernambuco, de ensino fundamental (anos finais) e de ensino médio, por meio de acompanhamento dos seus resultados. A metodologia de trabalho do PPE, por estar inserida na política de gestão por resultados, utiliza, como mensuradores, os indicadores de resultado educacionais do Estado de Pernambuco. Sendo os principais indicadores do PPE: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), os quais são medidos periodicamente para o 3º ano do Ensino Médio e 9º ano do Ensino Fundamental (PERNAMBUCO, 2019b).

A agenda da NGP na educação de Pernambuco contou com a participação de agentes do setor privado, os quais foram contratados para que os índices dos indicadores fossem alcançados e chegassem ao que é intitulado, pelo discurso oficial da SEE-PE, de “Educação de Qualidade Social”. Dentre esses agentes externos, quanto à mediação, contava-se com o Movimento Brasil Competitivo (MBC) e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

Para materialização da qualidade, dentro do modelo metodológico do ciclo do PDCA, quanto à gestão para o alcance dos resultados, além das avaliações SAEB e dos seus indicadores, são adotadas algumas ferramentas desenvolvidas pelo governo do estado, dentre as quais apontamos: o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE); o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE); Bônus de Desenvolvimento Educacional (BDE) e o Termo de Compromisso. Todas essas ferramentas sob uma ferramenta gerencial maior — a Política de Responsabilização Educacional de Pernambuco.

Nessa perspectiva, não diferente de outras partes do mundo, a descentralização da gestão da educação, a política baseada em avaliações em larga escala, o diretor escolar como uma figura central no processo de implantação de políticas, esses e outros elementos da NGP fazem parte do receituário aplicado como inovação no estado de Pernambuco.

4.2 NGP NA EDUCAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL

No contexto internacional, a NPG também tem sido o modelo que tem formatado as políticas educacionais. A fim de situar o debate no contexto internacional, optamos por trabalhar as políticas educacionais da Inglaterra, Itália, Espanha, Chile, Argentina e Brasil.

Para Hall e Gunter (2015), a NGP na Inglaterra não é uma ideia nova, pelo contrário, vem se desenvolvendo desde o final da década de 1970, sob o governo Thatcher, marcado pela acessão de ideias conservadoras de direita, contraponto ao provimento pelo Estado de políticas bem-estar social. Sobre a reforma educacional dos anos de 1980, eles destacam:

A centralização do currículo e da avaliação nas escolas por intermédio de um Currículo Nacional, baseado principalmente em disciplinas acadêmicas tradicionais, avaliadas por meio de testes nacionais em quatro instâncias, entre as idades de 6 e 16 anos;
A mercantilização da escola, tendo como consequência a competição entre as escolas por alunos, com base na escolha dos pais. Muito dessa competição era baseada nas tabelas de ligas das escolas, compiladas a partir de conjuntos de dados nacionais, vinculados a classificações com base nos testes dos alunos;
A criação de escolas como se fossem unidades de negócios locais, via gestão financeira no âmbito institucional;
Apoio a interesses privados na educação, por intermédio da criação de escolas fora do controle local eleito democraticamente e por meio de apoio financeiro oriundo de patrocínio privado (HALL e GUNTER 2015, p. 749).

Uma das principais marcas da NGP, na educação italiana, foi uma educação baseada em *standards*, por meio de um sistema nacional de avaliação, que Grimaldi, Serpieri e Taglietti (2015, p. 771) apontam a figura do diretor como uma peça chave nesse processo, “de forma semelhante ao que ocorreu em outros sistemas educacionais, a liderança se torna parte e dispositivo de um processo mais amplo de transmissão, para a escola, da responsabilidade pela qualidade e ‘melhoria’ do desempenho”.

As políticas com elementos da nova gestão pública, na Espanha, acompanham o contexto europeu de reformas educacionais. Sendo as recomendações da OCDE como um dos principais argumentos para políticos locais

tomarem como norte, sob o argumento que recomendava a autonomia das escolas como meio de melhorar os desempenhos de qualidade. (PARCERISA, 2016),

Assim, Parcerisa (2016) procura, em seu trabalho sobre a NGP na educação catalã, responder às seguintes questões: Como recontextualizar as ideias do NGP nas escolas públicas da Catalunha? Como a autonomia escolar é interpretada e aplicada por diferentes atores? Em se tratando da recontextualização sobre os efeitos da NGP na educação catalã, o Plano de Autonomia do Centro (PAC) foi percebido como um mecanismo de controle sobre o trabalho docente, o que gerou uma pressão cada vez maior para alcançar os resultados. Houve um fortalecimento da figura do diretor escolar, o que produziu um processo de recentralização do poder dentro da escola; em consequência do efeito anterior, houve aumento da responsabilidade sobre resultados por parte dos diretores (PARCERISA, 2016).

A história se repete no continente europeu. A partir da década de 70 do século XX, pôde ser visto em muitos países, a exemplo Portugal, um processo lento de reestruturação do papel do Estado na educação, com a ascensão de uma “nova gestão pública”, que adotou várias medidas de desconcentração e de descentralização na administração, introduzindo novos modos de regulação do modelo pós-burocrático, dando lastro para um discurso de modernização e de uma lógica de privatização do ensino público. (BARROSO, 2013)

O entusiasmo pela adoção da descentralização, conforme Barroso (2013, p. 17), tinha como principais objetivos: “aproximar o local de decisão do local de aplicação; ter em conta as especificidades locais; promover a participação dos utilizadores dos serviços públicos na sua gestão; reduzir a burocracia estatal; libertar a criatividade e desencadear a inovação pedagógica”.

Entretanto, Lima (2021, p. 7) aponta que, conforme a lógica vigente, a solução para os problemas apontados pela pelos atores de maior influência, “residiria na nova gestão e em novos líderes para reformar a educação, racionalizar as organizações e garantir a sua qualidade e performatividade, à imagem das empresas privadas e da racionalidade económica”.

A configuração da NGP na América Latina segue o receituário de reformas com a transferência da lógica das organizações privadas para as organizações

públicas. Conforme o estudo de Oliveira (2009), seguem algumas das principais características da NGP na educação da Argentina e do Chile:

Na Argentina, a descentralização de legislar e de responsabilidades educacionais foi institucionalizada pela reforma constitucional de (1994), a qual deu maior autonomia às províncias. Na década de 1990, ocorreram a adoção de políticas que visavam regular o sistema educacional, com vistas à participação local, sendo a reconstrução das políticas educacionais, na Argentina, marcada por uma passagem de um sistema e regulação centralizada, unificada, para um modelo marcado pela adoção de um sistema descentralizado. Sendo, também, marcado por idas e vindas, no que concerne à re-centralização por meio de dispositivos legais para reassumir o controle do Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade (Sinec).

Em relação ao Chile, Oliveira (2009) aponta que seu modelo de educação é administrado por um sistema misto, onde as diretrizes são dadas pelo Estado nacional, mesmo havendo premissa de educação pública descentralizada e uma forte gestão privada no setor. No ano de 1990, com a Lei Orgânica Constitucional de Educação (LOCE), foram dadas atribuições aos centros educativos, dentre elas a elaboração e aplicação do seu próprio *currículum*, configurando a (“descentralização curricular”). O poder de administração direta dos centros educativos está descentralizado, em relação à educação de níveis básica e média, nas municipalidades ou em entidades privadas.

Quanto ao Brasil, Oliveira (2009) destaca a descentralização como uma estratégia da NGP, tendo como marco, no Brasil, a CF de 1988, que estabelece os municípios como entes federados, munidos de autonomia política. A descentralização da educação resultou na transferência de responsabilidades da união para estado e municípios, em três dimensões: administrativa, financeira e pedagógica, sob a égide da democratização e autonomia. Sendo que essa autonomia se configurou como uma maior responsabilização das instâncias administrativas das escolas.

Nesse percurso de pouco mais de duas décadas, após a reforma do estado brasileiro “constata-se ampla disseminação do sentido da chamada racionalização da gestão pública, por meio da incorporação de modelos empresariais pela

administração pública, traduzindo-se em severa crítica à burocracia estatal e ao corpo funcional” (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

A nova forma de regular a educação, no Brasil, após 1990, é marcada pelo objetivo de atrelar a qualidade da educação às avaliações externas (OLIVEIRA, DUARTE E CLEMENTINO, 2017), sendo esse atrelamento um dos principais discursos que vem sendo utilizado com o pretexto “de fornecer à sociedade um indicador de qualidade do ensino, a fim de permitir a mobilização dos agentes escolares no sentido de ajustar suas práticas com o objetivo de melhorar os resultados” (MARQUES, 2020, p. 9).

A partir dos anos de 1990, entrou, no contexto de reformas, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que contempla as etapas de ensino fundamental e ensino médio. Sendo que a aplicação de testes padronizados que compõem o SAEB vem sendo transformados em objetivo da educação, seja da União, dos entes federados e das escolas.

Nesse processo de atrelar a qualidade educacional aos bons resultados obtidos nos testes padronizados, a figura do diretor e diretora escolar tem se tornado o ponto de intersecção entre a política com elementos da NGP e os resultados a serem alcançados, os quais se transformam no indicador de qualidade IDEB Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Sob o pretexto de democratização da gestão e autonomia dos entes federados e das escolas, o dirigente educacional, principalmente o diretor e diretora escolar, vem sendo munido de tarefas, como também de responsabilidades pelo sucesso obtido ou não pela sua escola. Questões mais profundas relacionadas à qualidade como: o direito à educação, a equidade, dentre outros, vem sendo confundidos com a qualidade representada pelas mensurações que colocam os standards produzidos pelas avaliações em larga escala como de qualidade na educação.

Nesse sentido, Oliveira (2015, p. 641) aponta que

à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração entregue a especialistas em medição e números.

Seguindo essa lógica, alguns estados são destaques no pioneirismo e desenvolvimento de políticas educacionais, aos moldes da nova gestão pública. Marques (2020), em seu estudo sobre as repercussões da NGP na gestão da educação do estado do Goiás, verificou que há uma predominância da nova gestão pública na política educacional do estado, sendo estas diretrizes um ponto nodal, porém, os sujeitos entrevistados se apoiaram na gestão democrática para dar suas percepções de como a NGP atua na educação do estado.

Para Duarte (2020), a gestão por resultados empreendida em Minas Gerais, nas duas últimas décadas, tem como base a flexibilização da ação estatal por meio de celebração de contratos, seja com organizações de direito público, seja direito privado. A inserção de ferramentas de contratualização e bonificação por desempenho, dentre outras, são marcas da política educacional desenvolvida na perspectiva da NGP.

Conforme o exposto, mesmo de forma breve, as políticas globais têm rebatimentos diretos nas políticas locais. Contextualizando as realidades locais, para a implementação de políticas, como as expostas, é necessário ter um sujeito que se adeque às políticas de viés gerencial, como pôde ser percebido, no tocante aos desdobramentos da NGP nos países citados e nos estudos em outros estados do Brasil, dando certa similaridade quanto a figura do diretor escolar no centro do processo.

Outrossim, há também a questão de a qualidade educacional ser confundida com índices aferidos pelas avaliações externas. Nesse sentido, pensar sobre a qualidade ou as qualidades na educação é oportuno para a compreensão do/dos modelo/modelos que circulam nos discursos dos sujeitos desta pesquisa. No entanto, antes de analisar esses discursos, no próximo capítulo incursionaremos sobre o que é entendido nas literaturas especializadas por qualidade e por qualidade educacional.

CAPÍTULO V

5. QUALIDADE E QUALIDADES DA EDUCAÇÃO

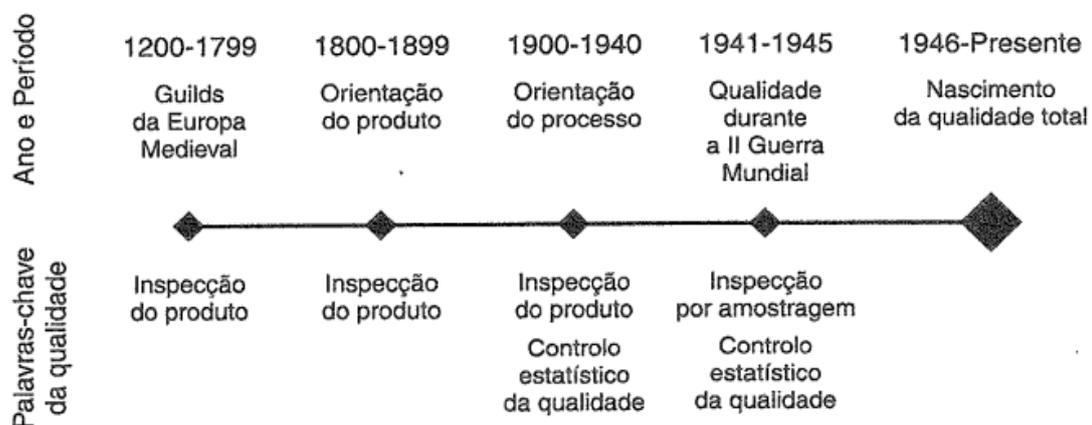
O objetivo deste capítulo é lançar luz sobre a construção do que se entende por qualidade na educação, para posteriormente compreender o que é proferido pelo discurso oficial do governo do estado de Pernambuco como *educação de qualidade social*. Nesse sentido, iniciamos a conceptualização de qualidade fora do setor educacional, para este fim, aportes da área de engenharia da produção são utilizados, pois nos referimos a um campo com vários estudos sobre a historicidade e conceitos sobre o tema. Na primeira parte, a conceptualização de qualidades fica no campo mais amplo; qualidade como um conceito na produção de bens e serviços. Posteriormente, as qualidades na educação e, por fim, dando maior ênfase à qualidade total e à qualidade social da educação.

5.1 QUALIDADE: UM CONCEITO DA PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Antes de iniciar, quero ressaltar que tais conceitos de qualidade industrial, na concepção técnica, com fins na produção, não podem ser incorporados à educação de forma direta, como se a educação se equiparasse à lógica da produção de bens materiais. Portanto, os apontamentos que trago sobre a qualidade no campo externo à educação tem como objetivo dar lastro à compreensão dos movimentos do objeto de estudo.

No campo da produção industrial, chegar ao consenso sobre os conceitos de qualidade é uma tarefa difícil, pela variedade de definições que se emprega no termo. Para Gomes (2004, p. 17) “a análise da breve História da Qualidade permitenos compreender melhor o significado do conceito. A qualidade de um produto ou serviço tem múltiplas faces e tem como orientação primária as necessidades dos clientes”. Desse modo, na perspectiva António e Teixeira (2007) o histórico do desenvolvimento da qualidade segue exposto conforme a figura 2.

Figura 3 – Uma perspectiva do desenvolvimento da Qualidade



Fonte: António e Teixeira (2007)

Até a revolução industrial, no século XIX, a qualidade, bem como seu controle, era de monopólio dos artesãos, que produziam integralmente o produto, sendo que eles mesmos os certificadores de qualidade. Com a revolução industrial, que introduziu a divisão do trabalho e a produção em massa, a gestão da qualidade ainda se pautava no conceito de um produto que foi produzido com perfeição, nesse sentido, a qualidade é atribuída à especificação do produto (ANTÓNIO E TEIXEIRA, 2007).

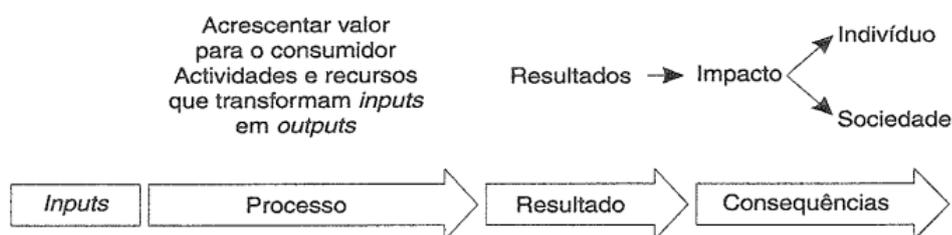
Nas primeiras décadas do século XX, a partir das contribuições de Taylor, com a orientação do processo, com a introdução do inspetor de qualidade na linha de produção, entra-se em uma nova fase do controle, tanto do produto final, mas também do processo de produção. Nesse período são introduzidas as ferramentas de controle estatístico, como também as técnicas de amostragem, que permitiram que a qualidade fosse medida por uma inspeção por amostragem. Sendo as técnicas de controle estatístico de qualidade muito utilizadas no período da segunda guerra mundial. (CARVALHO e PALADINI, 2012).

Na metade do século XX surgiu o modelo predominante nas últimas décadas — o *TQC Total Quality Control* (Controle da Qualidade Total), que contraditoriamente buscou alguns elementos do período artesanal, objetivando a aproximação às demandas do cliente e maior customização, mesmo esta sendo

em massa, dentro de uma produção em larga escala (CARVALHO e PALADINI, 2012).

Quanto às definições de qualidade, para António e Teixeira (2007), as definições estão centradas em três perspectivas relacionadas ao desenvolvimento do produto ou do serviço: o processo, o resultado e as consequências, ilustradas na figura 3.

Figura 4 – três perspectivas de desenvolvimento do produto ou serviço



Fonte: António e Teixeira (2007)

Assim, a produção de um produto ou serviço é seguida de uma série de acontecimentos que convertem *inputs* em *outputs*, reverberando tanto na esfera individual como grupal. A transformação da matéria em produto, o qual quando consumido, gera consequências, tendo como resultados o impacto tanto na vida dos indivíduos como da sociedade.

Quanto às definições de qualidade, António e Teixeira (2007) trazem algumas aproximações quando às definições, colocadas dentro de dois eixos: 1) perspectivas gestionárias de qualidade: baseada no produto, na produção, no valor e no utilizador e 2) o que os autores chamam de perspectivas críticas de qualidade: a transcendental, do construtivismo social, a discursiva e a do slogan.

Perspectivas gestionárias de qualidade: **baseada no produto**, vê a qualidade como algo preciso e mensurável; **baseada na produção**, a qualidade é definida conforme a sua concepção e especificação, passível de modificação, utiliza o método estatístico de controle na concepção, na produção e no produto por meio de *standardização*; **baseada no valor**, a qualidade é definida pelo valor relacionado ao produto, é aceite que o preço altere a percepção que as pessoas têm de qualidade; **baseada no utilizador**, a qualidade tem como objetivo a capacidade de satisfazer ou exceder os desejos um consumidor específico.

Perspectivas críticas de qualidade: **a transcendental**, a qualidade como excelência por natureza, este modelo é para além das definições; **a do construtivismo social**, não reside no produto ou serviço, mas é construída através do relato de agentes em posição de conceder o conceito de bom; **a discursiva**, a linguagem é o ponto central da construção do sentido da qualidade, esta abordagem enfatiza a interdependência entre linguagem, poder e realidade; a do **slogan**; o frenesi das organizações na busca pela qualidade a reduziu ao slogan, ele dá a ilusão de significado de qualidade unitário na organização, faz com que os agentes envolvidos criem um consenso em torno de um produto (ANTÓNIO E TEIXEIRA, 2007).

Como estamos falando de qualidades, há de ressaltar o modelo mais difundido e aclamado nas últimas décadas — o TQC Controle da Qualidade Total.

A origem da qualidade total remonta a década de 1950, desencadeando o conceito do que viria tornar-se duas correntes similares, porém diferenciadas, do TQC, a visão japonesa, conhecida como CWQC (*Company-wide Quality Control*, Controle da qualidade total por toda Empresa, ou Controle da Qualidade Amplo Empresarial) (CARVALHO e PALADINI, 2012, p. 91).

Sendo a CWQC a versão norte-americana quem tem a mesma essência do TQC, no entanto métodos diferentes.

Quando se fala em Controle da Qualidade Total, logo se pensa em W. Edwards Deming, a filosofia da qualidade concedida a Deming é produto da combinação dos seus domínios técnicos com a implementação de técnicas de qualidade nas organizações, tanto nos Estados Unidos como no Japão. (GOMES, 2004). Uma qualidade que agora não é isolada como modelos que a antecederam, mas uma qualidade que está presente na totalidade dos processos: no planejamento, na produção, no produto e na distribuição.

Na concepção de Deming (1989), para o sucesso de uma organização, é necessário a adoção de 14 pontos. Este sistema é formado com base nas lições dadas aos altos gerentes do Japão, em 1950, e nos anos subsequentes. Não basta resolver os problemas, grandes ou pequenos. Os 14 pontos são úteis em qualquer lugar, tanto em pequenas organizações como em grandes, em empresas de serviços e naquelas dedicadas à confecção de produtos. São eles:

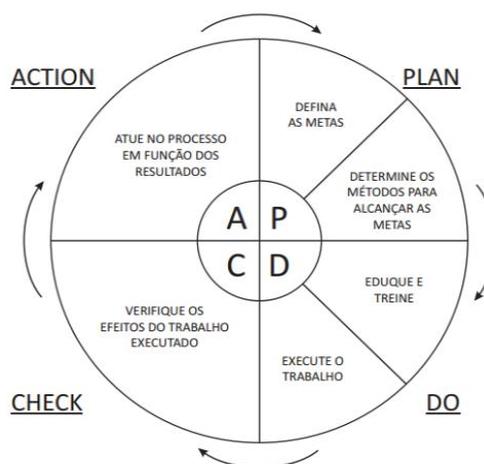
1. Criar constância no propósito de melhorar o produto e o serviço, para se tornar competitivo e permanecer no negócio, e para fornecer empregos.
2. Adoção de uma nova filosofia. Os gerentes ocidentais devem estar cientes do desafio, devem aprender com os erros, assumir suas responsabilidades e usar a liderança para mudar.
3. Parar de confiar na inspeção para obter qualidade. Excluir a necessidade de inspeção em massa, incorporando a qualidade ao produto em primeiro lugar.
4. Acabar com a prática de fazer negócios com base no preço. Em vez disso, minimizar o custo total. Procurar ter uma relação de fidelidade e confiança de longo prazo em um fornecedor fidelizado.
5. Melhorar, constantemente, e sempre, o sistema de produção e serviço, para melhorar a qualidade e a produtividade e, assim, reduzir continuamente os custos.
6. Implementar treinamento no trabalho.
7. Implementar liderança ao invés da fiscalização.
8. Descartar o medo, criando um ambiente de confiança.
9. Quebrar as barreiras entre os departamentos.
10. Eliminar *slogans*, exortações e metas para pedir aos trabalhadores zero defeitos e novos níveis de produtividade. Uma vez que a maior parte das causas da baixa qualidade e baixa produtividade pertencem ao sistema. a) Eliminar padrões de trabalho (cotas) na planta. b) Eliminar a gestão por objetivos. Eliminar, também, a gestão por números, por alvos numéricos. Substituindo esses modelos.
11. Eliminar as barreiras que privam o trabalhador de seu direito de orgulhar-se do seu trabalho.
12. Implementar um programa vigoroso de treinamento e auto-aperfeiçoamento.
13. Colocar todo o pessoal da empresa para trabalhar para alcançar a transformação.
14. A transformação é tarefa de todos.

Para Deming, a partir desses princípios, seria possível melhorar a produção com excelência de qualidade no ocidente, sendo que ele se refere ao

caso particular das organizações dos EUA. Quando se fala em qualidade total, logo é lembrado o Ciclo de Deming⁴², sendo mais conhecidos o do ciclo do PDCA.

O *ciclo de Shewhart* é um procedimento que ajuda a encontrar melhorias em qualquer estágio; é também um procedimento de descobrir uma causa especial que foi detectada por um indicador estatístico, a razão para estudar os resultados de um processo é tentar aprender a melhorar a produção de amanhã, ou resultado do próximo ciclo (DEMING, 1989).

Figura 5 - ciclo do PDCA (O ciclo de Shewhart)



Fonte: Campos (2004)

O ciclo do PDCA vem sendo utilizado em diversas áreas, seja na indústria, nos serviços; seja no setor privado, seja no setor público, sendo ele a base da metodologia de gestão do governo do estado de Pernambuco e, conseqüentemente, norteador das políticas de gestão da qualidade da educação do estado.

Em relação ao ciclo do PDCA, o governo de Pernambuco faz uma transposição dessa ferramenta de planejamento como se a educação fosse um produto industrial, material e sem complexidade. A citada ferramenta é tratada nos materiais didáticos do PROGEPE como uma redentora para a gestão das escolas,

⁴² Wafter A. Shewhart descreveu o ciclo mostrado na Figura 4, no Método Estatístico da Visão do Controle de Qualidade (Pós-Graduação, Secretaria de Agricultura, Washington, 1939; Dover, 1986), pág. 45. Chamei no Japão, a partir de 1950, o ciclo de Shewhart. Foi imediatamente aplicado no Japão sob o nome de ciclo Deming e é assim que surge desde então. (Deming, 1989, p. 67)

ela conduzirá a educação das escolas estaduais a uma “qualidade social da educação” (FERREIRA, 2016).

5.2 QUALIDADES NA EDUCAÇÃO

Definir qualidade na educação não é tarefa fácil, pois há uma diversidade de significados para o termo nesse campo. “A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações” (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 9).

A Qualidade da Educação, entendida como fenômeno complexo, deve ser abordada a partir de várias perspectivas que assegurem dimensões comuns. Segundo o Boletim da Unesco (2003, p. 12), a OCDE e a Unesco utilizam como paradigma, para aproximação da Qualidade da Educação, a relação *insumos-processos-resultados*. Desse modo, a Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 9).

A qualidade educacional é referenciada pelas principais leis que norteiam a educação. Como aponta Nardi e Schneider (2012), na CF de 1988, nos artigos 206 e 211, um dos princípios do ensino versa sobre a “garantia de padrão de qualidade”, apontando, ainda para a LDB nº 9.394, de 1996, em que no artigo 4º do Título III, no qual é reforçada a necessidade de implantação de padrões mínimos de qualidade.

Assim, por mais que se queira definir qualidade na educação, há algumas ambiguidades quanto a definições, pois o conceito de qualidade ainda é permeado por fortes indefinições, por ocasião de, como já ressaltamos, o termo qualidade ser polissêmico e complexo (COSTA, 2014; CURY, 2014; DOURADO e OLIVEIRA, 2009; SILVA, 2009). Diante da não definição de um conceito único de qualidade na educação, Paro (2007), referindo-se à falta de uma definição única sobre qualidade da educação, lembra que

nas últimas décadas é generalizado descontentamento com o ensino oferecido pela escola pública fundamental. O que essa

insatisfação traz implícita é a denúncia da não correspondência entre a teoria e a prática, ou entre o que é proclamado (ou desejado) e o que de fato se efetiva na qualidade do ensino, muito embora nem sempre haja coincidência a respeito do conceito de qualidade — conceito esse que, ademais, raramente aparece explicado de forma rigorosa (PARO, 2007, p. 15).

Dourado, Oliveira e Santos (2007) chamam a atenção de que temos que compreender os conceitos e as definições de qualidade da educação que orientam as políticas educacionais, entender quais são as dimensões que permeiam o conceito utilizado na política pública e quais os principais fatores utilizados para que seja ofertada esta educação de qualidade e, ainda, de que forma é aferida a qualidade da educação.

Dourado e Oliveira (2009) observam que para debater tais questões sobre qualidade da educação, temos que ir além de uma mera descrição do que venha a ser a qualidade da educação, debater sobre esse tema nos remete

[...] à apreensão de um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras. [...] A educação, portanto, é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. (DOURADO e OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Esse conjunto de determinantes se interseccionam com o quadro político, pois é através das políticas públicas que as demandas dos sujeitos envolvidos são pautadas e atendidas. O quadro atual, no Brasil, é de uma educação básica que mesmo com rupturas — exemplo: o golpe parlamentar-jurídico-midiático, de 2016, que paralisou a maioria das políticas de universalização da educação básica — , mesmo com todos os desmontes, as metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) se aproximam do que foi estabelecido quanto à universalização da educação básica, principalmente quanto ao ensino fundamental.

Desse modo, as demandas quantitativas devem seguir o curso e progredirem para demandas qualitativas. Além de necessária a discussão sobre as políticas para a qualidade na educação, se faz necessário expor os significados que vão além da mera descrição, mas, sem perder de vista, que “o acesso a todo recurso escasso começa por construir um problema quantitativo para converter-se

posteriormente, quando a escassez já não for tanta, em uma questão qualitativa.” (ENGUIA, 2002, p. 96).

O histórico das discussões sobre o tema da qualidade é fincado sobre dois enfoques principais: 1) o da garantia do serviço público, de origem Keynesiana; 2) o da produção empresarial, de origem neoliberal. Para a visão do Estado de Bem-Estar, se entende que a medição dos serviços públicos está para quanto mais recursos financeiros e humanos forem disponibilizados maior será a qualidade do serviço educacional prestado. Para a visão neoliberal, ou de eficácia do processo, a lógica é conseguir mais resultados com o mínimo de recursos empregados, o menor custo possível. Sendo que esta última não se confunde com o serviço público, é a lógica empresarial, hoje reconhecida pelas avaliações e índices de rendimento escolar. (ENGUIA, 2002).

As reformas dos Estados são pontos a serem considerados quanto ao projeto educacional vivenciado após os anos de 1990. Com a redemocratização do Brasil, com os sentidos da CF de 1988, que consagraram a educação como um direito (CURY, 2013), e em reação à proclamação da educação como um direito para mudar os direcionamentos do projeto do campo social-democrático, as reformas empresariais entraram em cena.

O caminho seguido é o mesmo que os empresários americanos seguiram nos últimos 30 anos: 1. Enfatizar a crise da educação e a necessidade de reformar a política educacional; 2. Uma ênfase no direito à aprendizagem com dupla limitação: a) fala-se de direito à aprendizagem e não de direito à formação humana, à educação; b) e restrita ao ambiente da escola, portanto isolada de importantes ligações com a vida. (FREITAS, 2005, p. 51).

Na perspectiva dos reformadores, a educação é apenas um caminho para o aumento da produção do capital, ou seja, uma educação utilitarista. Neste quadro, o local fica cada vez mais sujeito às pressões internacionais, quando o “padrão de qualidade é o padrão PISA — um programa internacional de avaliação de estudantes promovido pela OCDE”. (FREITAS, 2015, p. 53). Assim, os anseios democráticos de uma educação pública de qualidade foram perdendo força para o discurso da qualidade no âmbito empresarial, “não se diferenciando assim da lógica produtivista e mercantil, que caracteriza os critérios segundo os quais é medida e avaliada a qualidade no mundo dos negócios.” (GENTILI, 2002, p. 126).

Nesse contexto, temos dois projetos educacionais sendo postos em pauta, dois projetos de educação que comportam dois modelos de qualidade: qualidade total e qualidade social da educação. 1) a qualidade social, vista como um direito à cidadania (Cury, 2014; Elias, 1997), é um discurso que nasce no Brasil em meados dos anos de 1980 com a redemocratização (GENTILI 1998). 2). Já o discurso da qualidade total, segundo Elias (1997, p. 105). ganha força nos anos de 1990, “com a abertura do mercado há um novo deslocamento e, com isso, a educação de qualidade deixa de ser vista apenas como um direito à cidadania [...] e passa a ser articulada a questões associadas à competitividade”. Assim, a educação poderia ser vista como a grande viabilizadora da inclusão do país no mundo competitivo. “A qualidade total se fundamenta em uma ideologia ligada à concepção neoliberal de educação”. (GENTILLI, 1998, p. 137).

Freitas (2005) aponta que temos uma disputa de dois grandes projetos de políticas públicas: o das políticas democráticas participativas, e o outro das denominadas neoliberais⁴³. Nesse sentido, aí temos um problema dialético, com a coabitação de duas propostas se imbricando no fazer diário da ação dos gestores escolares.

Para a equalização da disputa, a qualidade negociada é uma proposta que vai além da verticalização neoliberal e da resistência do poder local. “Qualidade negociada” é um conceito que nos chega por intermédio de um estudo de Anna Bondioli (2004)⁴⁴ (FREITAS, 2005).

Dois são os aspectos desta definição que precisam ser destacados. Por um lado seu caráter de “significação compartilhada” e, portanto, de produção coletiva, e, por outro, a contribuição de cada um “de acordo com seu próprio nível de responsabilidade”. Para os neoliberais, esta concepção é inviável no serviço público não só pelo fato de dar margem a corporativismos, mas também porque seria de implementação extremamente lenta e incerta. (FREITAS, 2005, p. 921).

⁴³ Ainda que esta característica não seja suficiente para esgotar as diferenças dessas políticas, para os nossos propósitos é a que mais nos interessa. Isso porque nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um “centro pensante”, técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na “ponta” do sistema. (FREITAS, 2004, p. 914).

⁴⁴ BONDIOLI, A. *O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada*. Campinas: Autores Associados, 2004.

Nessa perspectiva de reformas gerenciais, a qualidade negociada não é uma solução para interseccionar os pleitos dos grupos envolvidos, no entanto, ela se dá pelo consentimento do grupo com maior poder de barganha, mas pelas lutas e conquistas dos grupos que defendem a gestão democrática, participativa e autônoma. Porém, nos ditames do contexto reformista gerencial, por meio da NGP como ferramenta, o projeto empresarial para a educação pública procura ressignificar os conceitos tão caros ao campo democrático. Assim, por meio de simulacros de democratização, é obtido o consentimento daqueles que participam, ocasionando a falsa ilusão de autonomia da gestão escolar, como pode ser observado nas vozes dos sujeitos entrevistados no próximo capítulo.

Diante dos levantamentos nos documentos elencados para esta pesquisa, encontram-se discursos tanto para a qualidade social da educação como para a qualidade total. No sentido de compreender os dois modelos de qualidade citados, buscou-se a aproximação de definições sobre qualidade social da educação e qualidade total, levando em consideração tanto a polissemia do termo, quanto as dimensões “intra e extraescolares” (Dourado e Oliveira, 2009, p. 202), que devem ser consideradas na busca de definições. Nesse sentido, nos próximos tópicos são realizadas algumas aproximações sobre as definições de qualidade total na educação e qualidade social na educação.

5.2.1 Qualidade Total na educação

Modelo de qualidade que é genuinamente nascido no setor empresarial, tem como objetivo promover a qualidade em todos os processos do produto ou do serviço, desde o planejamento até a distribuição ao cliente. Longo (1995;1996) afirma que a qualidade total está presente em todo o ato de educar, que ela está permeada de elementos da TQC, pois a implantação da qualidade total só é possível por meio de duas dimensões: a educação e o treinamento. A educação, dando as bases para a aquisição de habilidades, e o treinamento direcionam as habilidades para ações dentro do paradigma gerencial da GQT. (LONGO. 1995).

Araújo (1998) destaca que a qualidade total representa o modo atual de produção empresarial. A qualidade total fundamenta-se na chamada

filosofia do TQC – Controle de Qualidade Total. Concebida no Japão por especialistas americanos e potencializada pelas singularidades das experiências da Toyota, o tema da qualidade total está relacionado como sendo fator de modernização, como estratégia de gerência participativa e como fator de produtividade, competitividade e de redução dos custos e de desperdício do universo organizacional. (ARAÚJO, 1998, p. 37).

Barbosa *et al.* (1995) ressaltam que a Gestão da Qualidade Total (GQT) não tem a intenção de substituir ou interferir no fluxograma de conteúdos curriculares da escola, nem disponibilizar conhecimentos sobre o saber pedagógico ou didático, uma vez que o seu foco é o gerenciamento das diversas atividades do ato educacional. Para ele a GQT é um mecanismo de gestão educacional que não se confunde com uma filosofia ou método de ensino. Porém, como explicar que os conteúdos escolares se voltam para a adequação ao que vai ser pedido nas avaliações do SAEB? Seria, no mínimo, ingenuidade acreditar na neutralidade da proposta de qualidade total na educação.

A gestão da qualidade total na educação se baseia no atendimento da necessidade dos clientes, sendo as necessidades enquadradas em cinco dimensões, as três primeiras estão relacionadas ao produto (qualidade, custo e atendimento), as duas últimas relacionadas às pessoas (moral e segurança). (BARBOSA *et al.*, 1995)

1) Qualidade intrínseca — é definida pelas características técnicas do produto ou serviço que podem atender, ou não, as expectativas dos clientes, às suas necessidades. [...] **2) Custo** — refere-se ao custo do produto ou serviços, cuja as causas numa escola estão relacionadas com as despesas operacionais, com o pessoal docente e etc. [...] **3) Atendimento** — também chamada de “entrega” refere-se ao cumprimento dos prazos certos, nas quantidades certas, nos locais certos, com condição para atender as necessidades dos clientes [...] **4) Moral** — o moral (no masculino) de uma equipe corresponde ao nível médio de satisfação e a resultante predisposição dos seus componentes para executarem bem suas tarefas. **5) Segurança** — envolve necessidade de segurança em processos como: dar aulas de laboratório; promover torneios esportivos, gincanas e etc; controlar o fluxo de alunos nos corredores, escadas e etc. (BARBOSA *et al.*, 1995, p. 18 -19, grifo dos autores).

De acordo com Xavier⁴⁵ (*apud*, LONGO, 1996, p. 12-13), para a GQT ser implantada os sistemas de ensino tem que ter as seguintes características:

- o comprometimento político dos dirigentes;
- a busca por alianças e parcerias (públicas e privadas);
- a valorização dos profissionais da educação;
- a gestão democrática; o fortalecimento e a modernização da gestão escolar;
- a racionalização e a produtividade do sistema educacional.

Desse modo, no Brasil, a partir 1990, levando em consideração as citadas características, as políticas que vêm sendo implantadas são campo fértil para a implantação dessa visão de qualidade na educação. O que converge ao que ressaltai no tópico anterior: quando pleitos do campo democrático participativo são introduzidos e ressignificados na filosofia da Gestão da Qualidade Total, o que na verdade são estratégias gerenciais no setor público, que atualmente se dá por meio da NGP.

Ramos (1992) afirma que dentro do contexto atual (década de 1990) a escola, como uma organização, tem todas as condições prévias para a implantação de um programa de qualidade total. Dessa forma, Cosete Ramos aponta as três condições precedentes de um programa de TQC. Sendo elas:

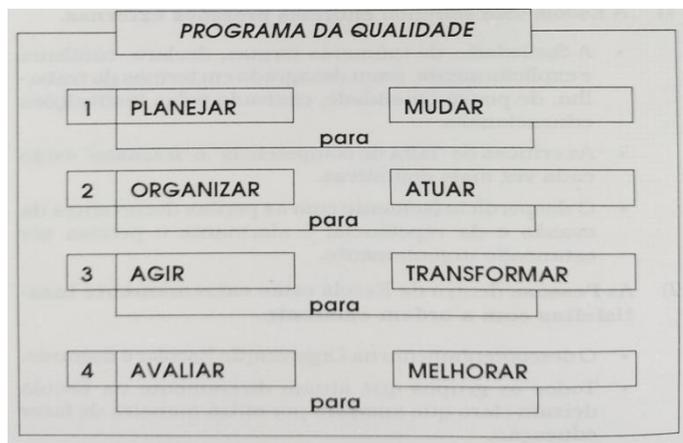
1) A escola vem sofrendo enormes pressões externas [...] 2) as pessoas dentro da escola estão extremamente insatisfeitas com a ordem existente [...] 3) Cada escola tem ou pode formular sua alternativa de ação, a partir de um plano, modelo ou visão próprios. (RAMOS, 1992, p. 75 -78).

Diante dessas condições de pré-existência, a perspectiva de Ramos (1992) coaduna com as políticas de NGP para a educação quanto a questão da atribuição de o diretor escolar ser uma figura chave nesse processo, pois cabe ao diretor criar as condições para a adesão dos demais trabalhadores da educação ao projeto da qualidade total, com fins no objetivo estratégico da escola.

⁴⁵ XAVIER, A.C. da R. *Uma agenda para a melhoria da gestão da qualidade na educação brasileira*. — Brasília: IPEA, 1995 (RI IPEA/DPS, n.4/95)

A implantação de um programa de qualidade total em uma escola visa estabelecer procedimentos de qualidade em todos os processos do ato educativo, seguindo os passos do PDCA, conforme ilustrado na figura abaixo.

Figura 6 – Programa de qualidade de uma escola



Fonte: Ramos (1992)

Ao planejar, a escola, como organização, define para onde quer caminhar e como entregará no futuro, um plano estratégico; ao organizar, define-se a estrutura que pretende montar, mais ágil e compromissada com os resultados; ao agir, sob a liderança do diretor todos da escola devem envolver-se em torno do planejamento estratégico global; ao avaliar, busca-se informações necessárias para aprimorar o programa de qualidade implantado. (RAMOS, 1992).

Um elemento é tido como de grande importância para a qualidade total na educação — a padronização como referência. Barbosa *et al.* (1995) defendem que na Gerência da Qualidade Total na Educação, o termo padronizar vem revestido de nova significação para as pessoas, derrubando preconceitos e fazendo o seu papel quanto a aplicação de elementos eficientes no moderno mundo do gerenciamento. Padronizar as atividades educativas tem como objetivo sistematizar os processos repetitivos e relevantes, e assim alcançar os objetivos e metas da organização educativa.

A qualidade total na educação, como uma catalisadora do sucesso, é uma metodologia que aglutina todos envolvidos na busca de padrões de excelência, assim como defende Ramos (1992, p.68, grifos da autora), “quando os **dirigentes, funcionários** e clientes de uma organização **planejam juntos**, naturalmente, vão

se construindo uma **visão compartilhada de excelência**, realista e abrangente, visão esta que todos irão apoiar e transformar em realidade”.

Nos últimos anos, no Brasil, a educação vem passando por um processo de padronização por meio de comparações estatísticas, com dados aferidos por meio de avaliações externas aplicadas nas escolas. Essa standardização tem modificado a forma de atuar dos envolvidos em todos os processos do ensino, o que corresponde a uma educação alinhada com a gestão da qualidade total.

Conforme Elias (1997, p. 102) “O conceito de qualidade total não é neutro. Nele está implícito um posicionamento, político, ideológico, que são possíveis de verificar tanto nas definições de qualidade quanto nas propostas de implementação da mesma. Gentili (1998) destaca que não devemos pensar em definições conceituais ou teóricas, pois, a qualidade total não é uma teoria, ela é uma proposta que se implanta em um campo doutrinário muito mais amplo.

A lógica mercantil é a lógica da qualidade total, é a ética do mercado e da indústria, não se confundem com a ética da escola, mesmo em um projeto de reificação imposto aos sujeitos escolares e, ainda assim, não teremos produtos, teremos pessoas. Portanto, a educação é uma atividade para a formação humana, como definido no capítulo da educação na CF de 1988. E, no bojo da constituição cidadã que atribui a educação como um direito, pelas lutas dos que querem uma educação democrática em seu sentido mais amplo, a qualidade social da educação é a proposta antagônica ao projeto da qualidade total.

5.2.2 Qualidade Social na Educação

Quanto ao outro modelo de qualidade contido no PROGEPE, a qualidade social da educação – é o direito à cidadania (CURY, 2014; ELIAS, 1997). “Falar em **qualidade social** da educação é falar de uma nova qualidade, onde se acentuam o aspecto social, cultural e ambiental da educação, em que se valoriza não só o conhecimento *simbólico*, mas também o *sensível* e o *técnico*”. (GADOTTI, 2013, p.1, grifo do autor).

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, Resolução CNE/CEB 4/2010 no Art. 8º, definem qualidade social como: “A garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos

das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série”. (BRASIL, 2010),

Pensar uma qualidade educacional de cunho social que não problematize as condições de acesso e permanência, que não leve em consideração as pessoas que são atendidas, ou seja, deve contemplar as condições socioeconômicas, culturais, de insumos para subsistência e bem-estar para aqueles que frequentam a escola. (ALMEIDA e BETINI, 2016). Para Gadotti (2013) não se pode pensar uma qualidade na educação quando o professor, o aluno e a comunidade não são bons. A qualidade não pode ser boa só dentro da escola.

Dentre algumas aproximações de conceituação da qualidade social da educação, Maria Abádia da Silva define a escola de qualidade social como

aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas (SILVA, 2009, p. 225).

Na busca da composição de uma qualidade socialmente referenciada, há alguns elementos que tem que ser destacados, esses elementos situam-se em dois grupos, o grupo dos intra-escolares e o grupo dos extra-escolares: “intra-escolares (trabalho pedagógico, tecnologias de ensino, avaliação, planejamento, formação docente, gestão etc.), quanto às extra-escolares (comunidade, nível socioeconômico, família, acesso a serviços, condições objetivas de subsistência etc.)”. (ALMEIDA e BETINI, 2016, p. 57)

Esses fatores intra-escolares e extra-escolares são determinantes para a construção da qualidade educacional socialmente referenciada. Dessa forma, Luana Costa Almeida e Geraldo Antonio Betini descrevem de forma mais ampla esses fatores no quadro a seguir.

Quadro 9 – Fatores necessários à construção da qualidade educacional

FATORES INTERNOS	Condições pedagógicas	Projeto político-pedagógico desenvolvido para favorecer o trabalho da escola; currículo bem construído; formação continuada dos professores; avaliação, planejamento e execução do processo de ensino-aprendizagem; organização adequada do trabalho didático etc.
	Condições administrativas	Administração de tarefas (administração burocrática; planejamento; decisão; organização/coordenação; delegação; suporte no trabalho avaliação de resultados) e administração de pessoas (desenvolvimento dos profissionais da escola; motivação; reconhecimento; consideração; comunicação e trabalho em equipe)
FATORES EXTERNOS	Condições de subsistência	Moradia, alimentação, saúde
	Condições socioeconômicas e culturais	Acesso a bens e recursos (computador, livros, televisão, passeios, cinema etc.)
	Condições de infraestrutura urbana	Disponibilidade de estrutura urbana e acesso aos serviços públicos (saneamento básico, transporte público, educação pública etc.)
	Condições subjetivas	Acompanhamento por adulto responsável; amparo emocional etc.

Fonte: Almeida e Betini (2016)

Os autores do referido quadro afirmam que não tiveram a pretensão de esgotar todos os fatores que possam vir a compor uma qualidade socialmente referenciada, nem tampouco todas as possibilidades de uma escola para construção de uma educação de qualidade. Trazendo outros elementos Silva (2009) aponta alguns fatores externos determinantes para a referência da qualidade da educação, são eles:

- a) *Fatores socioeconômicos*, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo.
- b) *Fatores socioculturais*, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens.

c) *Financiamento público adequado*, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa.

d) *Compromisso dos gestores centrais* com a boa formação dos docentes e funcionários da educação, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações. (p. 224).

Diante de todos esses fatores apresentados, que determinam uma qualidade educacional de cunho social, nas últimas décadas, os sistemas de ensino e as escolas vêm sofrendo influências de organismos multilaterais como Banco Mundial, BID, OCDE, dentre outros. Há uma forte tendência de avaliação da qualidade educacional, por meio de avaliações externas, as quais vêm sendo tomadas como ferramentas para aferir a qualidade da educação. Assim consideramos, como Silva (2009, p. 225), que “a qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos”.

O exposto gera a reflexão de que a qualidade social da educação, nos parâmetros de nossa reflexão, é uma qualidade para além de qualquer indicativo quantitativo. Por mais que se procure uma metodologia *quantitativa* ou *qualitativa* para enquadrar a qualidade social, sem que tenha qualidade de vida, no sentido *lato*, para os grupos que compõem a escola, este dispositivo não passará de uma representação numérica de metas governamentais para a educação.

Neste diapasão, pensar a qualidade social é ir além, é perpassar o interesse mercadológico em educação. “Como tal, não pode ser entregue ao controle de um setor da sociedade, os empresários. Isso não é democrático — mesmo no quadro de dificuldades pelas quais passa a escola pública”. (FREITAS, 2014, p. 51).

A concepção de qualidade social, pela qual nos debruçamos, é uma contraproposta ao discurso hegemônico de pensar a escola como uma fábrica, uma vez que, diante da abrangência do neoliberalismo, como pontua Dardot e Laval (2016) não se pode pensar de uma maneira simplista, como a pensada nos anos

1970, se espalhando ao início de 1980, como se fosse uma ideologia e uma política econômica com base direta nessa ideologia.

Nestes termos, Marques (2020), ao pesquisar sobre os efeitos da NGP na gestão da educação da rede pública estadual do Goiás, encontrou gestores satisfeitos com algumas práticas, como por exemplo, a de criação dos *standards* e *rankings* quanto à qualidade educacional empregadas pelo estado na educação. Desse modo, quando pensamos na NGP como ferramenta do neoliberalismo para corroer não somente as instituições, mas, para além destas. Por assim dizer, “o neoliberalismo não destrói somente as regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades.” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 16. grifo dos autores).

Assim, a qualidade social é como uma arena de confronto e, ainda, em construção. Indo além, temos que ver a qualidade social como o campo em que os que lutam por uma educação democrática se situam. (GENTILI, 1998). Em outras palavras: é uma trincheira contra a proposta de mercadorização da educação representada pela qualidade total.

O campo democrático sob a égide da qualidade social, não deve pensar ela, somente como uma proposta crítica, mas, pensar mais que um ponto de denúncia contra as estratégias gerenciais. Gentili (1998, p. 137) é enfático quanto à questão que “precisamos dar uma resposta prática e não seguir a tendência de alguns setores críticos, isto é, fazer a crítica ideológica, mas ampliar a mesma proposta prática”.

Agora chegamos ao ponto nodal: a coexistência de discursos de qualidade total e qualidade social no programa de ensino do PROGEPE. Sobre este aspecto, não há resposta simplista para um problema complexo. A arena foi aparelhada pelas “superestruturas hegemônicas” (GRAMSCI, 2017), no entanto, o jogo pelo projeto dominante se dá no interior institucional — o PROGEPE —, que é essencial às disputas travadas pelos grupos e atores envolvidos.

Para a compreensão de qual é qualidade educacional resultado desse jogo de forças, no próximo capítulo construiremos a análise da interdiscursividade, levando em consideração as práticas discursivas que se coadunam com a política de gestão alinhadas à NGP; as relações de poder e dominação que se convertem

em um discurso de qualidade educacional e, por fim; encontrar as contradições, lacunas e deficiências no problema em questão.

CAPÍTULO VI

6 O PROGEPE E OS DISCURSOS DE QUALIDADE

6.1 O CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGEPE

Retomamos o ponto de partida: o PROGEPE, política que catalisa várias estratégias do Programa de Modernização da Gestão. A referida política de formação de quadros para a gestão das diversas áreas da administração do sistema estadual de ensino oferece cursos desde formação a continuada, em nível de curso de aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissional. Para nossa abordagem, nos debruçáramos sob a análise dos cursos de aperfeiçoamento em gestão escolar que foram ofertados nos anos de 2012, 2017 e 2019, um vez que tal modalidade formativa em gestão escolar era utilizado como critério para pleitear cargos de direção nas escolas estaduais, como também outros cargos de gestão na SEE-PE.

O PROGEPE tem uma regulamentação: o Decreto 47.297, de 12 de 12 de abril de 2019, que regulamenta os critérios e procedimentos para realização do processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais.

O Decreto 47.297/2019, na justificativa são apontadas as diretrizes da política, ou melhor, os projetos de educação contidos nele.

CONSIDERANDO o compromisso com a educação de **qualidade social, inclusiva, democrática, participativa e alicerçada em direitos e valores humanos** [...] CONSIDERANDO o Pacto pela Educação, que visa a elevar o nível de escolaridade, a qualidade da educação pública, com objetivos e metas, o sistema de monitoramento e avaliação, a responsabilização educacional e a promoção do incentivo à cultura e esportes [...] (PERNAMBUCO, 2019a, grifos nossos).

O trecho citado do documento normativo aponta a direção dos discursos presentes nos outros textos em análise: os cadernos temáticos dos módulos de ensino do PROGEPE, as entrevistas dos conteudistas dos módulos e as entrevistas dos diretores escolares. As práticas discursivas que representam dois momentos

distintos da história das políticas educacionais no Brasil: a redemocratização marcada pela promulgação da Constituição Cidadã no ano de 1988 e a reforma gerencial do Estado brasileiro, em meados dos anos de 1990. Sendo, o primeiro momento a representação de um projeto de uma educação pública e de qualidade social, o segundo a representação do projeto neoliberal de uma escola de qualidade total.

O decreto 47.297/2019 revogou os decretos 44.079 de 2017 e o 38.103 de 2012 que regulamentaram as edições anteriores do PROGEPE. Porém, as diretrizes do programa continuaram praticamente sem alterações, sendo a sua essência mantida, a saber: Art. 1, I - processo seletivo: conclusão pelo candidato do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar/Certificação em conhecimentos em Gestão Escolar, que tem como finalidade identificar um conjunto de competências profissionais relacionadas à gestão escolar. (PERNAMBUCO, 2019a).

O PROGEPE, então, tem como objetivo recrutar e treinar os quadros que se adequam à política de gestão do estado (FEREEIRA, 2016) alinhada à NGP. Nesse sentido, nas três versões do curso houve uma crescente participação dos servidores públicos aptos a integrarem nas formações, nas quais, como critério de participação seria necessário que esses se adequassem aos critérios estabelecidos pelo Decreto 47.297/2019.

Art. 10. Poderá participar do processo para provimento na função de representação de diretor escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais, o candidato que satisfaça os seguintes requisitos:

I - ser integrante da carreira do Magistério Público Estadual, com 5 (cinco) anos de experiência comprovada no Sistema de Ensino Público ou em Instituição de Ensino Particular;

II - ter cumprido os 3 (três) anos de estágio probatório;

III - possuir formação para o magistério, com Licenciatura Plena em qualquer área de atuação da Educação Básica;

IV - não ter sofrido sanção em virtude de processo administrativo disciplinar nos 3 (três) últimos anos anteriores a data do pleito;

V - não ter condenação em processo criminal, cuja sentença tenha sido transitada em julgado; VI - não ocupar cargos eletivos ou comissionados em municípios; e

VII - estar adimplente com as prestações de contas relacionadas com os recursos financeiros repassados pela Secretaria de Educação e Esportes e pelo Ministério de Educação (MEC) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (PERNAMBUCO, 2019a)

Sobre o quantitativo de participantes, em um universo de 29.097⁴⁶ professores da rede estadual de educação, cerca de 26,5% se matricularam na última edição do curso de formação, em 2019, representando um quarto dos professores da rede que receberam treinamento com as diretrizes da política em tela. Sobre o histórico de participação, seguem os quantitativos no quadro a seguir:

Quadro 10 - Participantes das três edições do PROGEPE

	Inscritos	Concluíram o processo de certificação	Não concluíram o processo de certificação
Edição 2012	5.317	3.622	1.695
Edição 2017	6.192	3.925	2.267
Edição 2019	7.771	4.585	3.186

Fonte: SEE - PE

Há de se ressaltar que muitos dos que participaram da edição 2019, do PROGEPE, já haviam participado das edições anteriores, no entanto, isso não tira o mérito da crescente adesão. No curso de aperfeiçoamento oferecido em 2017, houve 32,18% de novas certificações — professores que estavam participando do curso pela primeira vez, o que demonstra o interesse dos professores em participar das capacitações.

Gráfico 2 - Percentual de certificados do PROGEPE 2017



Fonte: SEE - PE⁴⁷

⁴⁶ Dados extraídos do Portal da Transparência do Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/despesas/remuneracao/>> Acessado em 22/03/2023.

⁴⁷ Diante da ocorrência de que qualquer incongruência na relação entre o quadro 10 e o gráfico 2, ressaltamos que fizemos apenas a transcrição dos dados que encontram-se nos documentos da SEE-PE.

Sobre a aceitação pelos professores pelas formações demonstradas nos dados, podemos levantar várias inferências sobre a questão, porém, não é objetivo deste estudo. O foco da pesquisa é compreender o que se traduz em qualidade educacional nos discursos contidos nos textos elencados. A quantificação de participantes nas edições PROGEPE teve como objetivo dimensionar a abrangência da política, o que dá subsídio para tê-la como a catalisadora das estratégias da NGP, uma ação pedagógica para estabelecer um consenso no que tange a uma educação. Nesse sentido, sigo o fio da investigação para dar evidência aos principais discursos de qualidade presentes no textos.

6.2 DISCURSOS DE QUALIDADE EDUCACIONAL QUE COABITAM OS TEXTOS EM ANÁLISE

Para este intento, constituímos um material que contém os textos que trazem o discurso oficial governamental (materiais didáticos em PDF do PROGEPE); as falas dos conteudistas dos módulos e as falas dos diretores escolares acerca do que é qualidade educacional, como pontos de partida da análise. Quanto aos discursos predominantes de qualidade, na política do governo do estado, há uma indefinição no conceito, pois, existe um alinhamento às políticas neoliberais e, por outro lado, há indícios de uma perspectiva democrática, que ora presa pela distribuição do conhecimento dos frutos da produção, em suma, do bem-estar, ora é ressignificada, tendo como base os termos que têm a ver com a primeira: descentralização do poder, participação, autonomia, que são utilizados como estratégia de convencimento de que há democracia.

O decreto 47.297/2019 traz a indicação de que a educação pública oferecida pela rede estadual de ensino tem como objetivo a promoção da **qualidade social da educação**. Os módulos do PROGEPE trazem muitas menções à expressão “qualidade social”, porém, a política do governo do estado e, conseqüentemente da SEE, têm como essência a **qualidade total**, como aponta Gentili (1998), ao dizer que a qualidade total na educação tem como lastro a ideologia neoliberal.

Nas leituras e análises, percebemos que o termo qualidade social vem perdendo espaço no currículo, como pode ser percebido nos materiais didáticos

(módulos de ensino) e como demonstrado nos quadros a seguir, nos quais é visível a diminuição, quando se estabelece a comparação curricular dos cursos de 2012, 2017 e 2019.

Quadro 11 - Material didático em PDF do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE - 2012

	MÓDULOS	Repetições de expressão qualidade	Repetições da expressão qualidade social
1	Políticas Públicas para a Educação	44	16
2	Gestão com Foco na Educação Em Valores Humanos, Cultura de Paz e Sustentabilidade	19	14
3	Gestão Democrática, Instrumentos de Gestão e Diálogo com a Comunidade	32	4
4	A Contribuição dos Órgãos Colegiados na Melhoria da Aprendizagem dos Estudantes	22	2
5	Projeto Político Pedagógico	5	2
6	Gestão Financeira	8	0
7	Educação de Qualidade Social	19	5
8	O Impacto da Neurociência na Sala de Aula	1	0
9	Tecnologias a Serviço da Educação e Gestão	33	7
10	Competências e Gestão de Pessoas	18	9
11	Monitoramento e Avaliação dos Processos de Ensino e Aprendizagem	19	0
12	Política de Responsabilização Educacional	61	12
	TOTAL	281	71

Fonte: o autor com base em PROGEPE - 2012

Quadro 12 - Material didático em PDF do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE – 2017

	MÓDULOS	Repetições de expressão qualidade	Repetições da expressão qualidade social
1	Gestão Pública	5	0
2	Planejamento Estratégico	6	0
3	Planejamento Orçamentário	3	0
4	Gestão Financeira	3	0
5	Gestão por Resultados na Educação	10	0
6	Legislação Educacional	2	0
7	Gestão de Patrimônio e de Materiais	13	0
8	Educação Integral e Profissional	16	3
9	Monitoramento e Avaliação na Educação	1	0
10	Módulo de Gestão Democrática e Participativa	24	1
11	Responsabilidade Social e Educacional	80	32
12	Gestão de Pessoas e Liderança	2	0
	TOTAL	165	36

Fonte: o autor com base em PROGEPE – 2017

Quadro 13 - Material didático em PDF do Curso de Aperfeiçoamento de Gestor Escolar do PROGEPE – 2019

	MÓDULOS	Repetições de expressão qualidade	Repetições da expressão qualidade social
1	Gestão Pública	5	0
2	Planejamento Orçamentário	10	0
3	Gestão de Pessoas e Liderança	2	0
4	Gestão Financeira	3	0
5	Gestão por Resultados na Educação	11	0
6	Gestão de Patrimônio e de Materiais	13	0
7	Planejamento Estratégico	18	0
8	Legislação Educacional	2	0
9	Educação Integral e Profissional	16	4
10	Monitoramento e Avaliação na Educação (Textos de fundamentação) ⁴⁸	0	0
11	Gestão Escolar e o Desempenho do Gestor Escolar	9	0
12	Relações Institucionais: Servidores, Professores, Estudantes, Famílias e Comunidade	11	0
13	Módulo Pedagógico (Textos de fundamentação)	0	0
	TOTAL	100	4

Fonte: o autor com base em PROGEPE – 2019

Como demonstrado nos quadros 11, 12 e 13, houve a diminuição da expressão qualidade social nos módulos (cadernos temáticos). Apontamos a mudança temática no currículo, que em 2017 e 2019 deixou de contemplar temas como: Gestão com Foco na Educação Em Valores Humanos, Cultura de Paz e Sustentabilidade; A Contribuição dos Órgãos Colegiados na Melhoria da Aprendizagem dos Estudantes; Projeto Político Pedagógico; Educação de Qualidade Social. Os citados temas, ligados a uma perspectiva de escola democrática e emancipatória foram trocados por outros mais alinhados à administração de empresas. O que converge com a formação dos conteudistas, que nos módulos de 2012 eram majoritários os educadores e educadoras alinhados ao projeto de escola democrática, já em 2017 e 2019 a maioria dos conteudistas eram administradores sem formação ou ligação direta à docência ou à educação básica.

Visto de forma quantitativa, são apenas números, porém, importantes para a compreensão do problema em questão. Na perspectiva do objetivo desta pesquisa — chegar a um modelo de qualidade educacional, que sintetize a

⁴⁸ Textos de fundamentação: são módulos que não tem conteúdos, mas apenas, os temas, as referências e os links para *download* dos textos.

correlação de projetos de educação no contexto das escolas estaduais de educação, sob a política de modernização da gestão iniciada em 2007. Para tanto, se faz necessário saber quais os discursos que circulam, assim, primeiramente, apontamos os discursos de qualidade nos módulos do PROGEPE; em segundo, os discursos de qualidade dos conteudistas; e, por fim, os discursos de qualidade educacional dos diretores escolares.

6.2.1 Os discursos de qualidade nos módulos do PROGEPE

Para esta etapa foram selecionados os módulos que têm maior relação com o tema da qualidade educacional, principalmente os que trazem mais menções à expressão “qualidade educacional”, pois este é o ponto nodal e implica para uma diretriz de busca de uma qualidade social, no entanto, há também uma política educacional que não se confunde com qualidade social. Assim, apresentamos o que circula como discurso de qualidade educacional em alguns dos cadernos temáticos em análise. A coabitação de discursos variados sobre o tema revela o movimento da política e o espaço que cada projeto ocupa. A organização da análise dos módulos seguirá por edição do PROGEPE, dividido em três grupos.

No primeiro grupo, que corresponde a 2012: módulo 1 (PERNAMBUCO, 2012a) *Políticas Públicas Educacionais: Marcos Regulatórios*, há uma síntese de documentos internacionais, acordos e recomendações, Plano Nacional de Educação; políticas públicas nacionais e políticas públicas educacionais para a rede estadual de ensino de Pernambuco; módulo 7 (PERNAMBUCO, 2012b), *Qualidade Social da Educação*, onde são trabalhados os temas: currículo do século XXI, Estratégias de valorização do espaço escolar como produção do conhecimento e cultura e Ações do governo do estado implantação dos currículos e das diretrizes curriculares em nível local; módulo 12 (PERNAMBUCO, 2012c) *Políticas de responsabilização educacional*, são abordadas a incorporação da *accountability* ao novo modelo de gestão pública adotado pelo governo do estado que tem como fim, conforme o discurso governamental “o atendimento das demandas da sociedade com qualidade social, a transparência na gestão e o controle social da ação do governo”.

Quanto aos discursos nos módulos, seguem os que se enquadram ao contexto de uma educação democrática e emancipatória.

Educação de qualidade social e para todos é condição para o desenvolvimento e para a conquista da justiça social, fortalecendo as bases para consolidar um estado com alto Índice de Desenvolvimento Humano, reconhecido por ofertar as condições econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais para que todos os indivíduos desenvolvam suas potencialidades e tenham garantidos os direitos plenos da cidadania. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 29)

Ao mesmo tempo os espaços educacionais devem ser compreendidos como múltiplos, ultrapassando os muros das escolas e atingindo outros espaços de referência, como organizações sociais, movimentos sociais, etc... E ao mesmo tempo incentivar intramuros ações que favoreçam a ação concreta dos jovens, incorporação de valores democráticos e participativos, vivência do diálogo, da negociação e da convivência com as diferenças. (PERNAMBUCO, 2012b, p. 36)

*Neste sentido, a SEE entende que o objetivo principal de um sistema de ensino é **ofertar uma educação pública de qualidade social como direito fundamental de todas as pessoas, alicerçada no respeito aos direitos humanos, na equidade, na relevância e na pertinência e tendo, como pressupostos operacionais, a eficácia e a eficiência.** (PERNAMBUCO, 2012c, p. 20, Grifos do original)*

A edição 2012 do curso de aperfeiçoamento em gestão escolar foi a que mais se aproximou de temas ligados ao do “mundo vivido” (BRZEZINSKI, 2010), no que se refere à qualidade social da educação. Como já mencionado anteriormente, os conteudistas, em sua maioria, eram educadores ligados a pautas da educação democrática.

O primeiro e o terceiro fragmento, relacionado ao ideário da educação como um direito consagrado pela CF de 1988 (CURY, 2013), que nesse contexto fixa a educação em sua forma mais ampla, não se confundindo como um adestramento para ocupação de funções laborais na fase “produtiva” do sujeito. Sendo esta escola de qualidade social um vetor para a produção de uma sociedade com alto desenvolvimento humano, para além das mensurações. Em síntese, uma escola para a cidadania. O que se reflete no segundo fragmento: a escola para

além dos muros que a cercam, esta que aglutina a massa social a qual ela está inserida, no jogo de negociação, convivendo os convergentes e os divergentes, sendo o projeto hegemônico de uma educação inclusiva.

Mesmo sendo o curso de aperfeiçoamento que mais se aproximou dos temas de uma escola a favor dos subalternizados, o projeto principiador do curso é de cunho gerencial, o que em muitos momentos, nos citados módulos, são recorrentes alusões à qualidade total na educação. O que não se faz de forma separada, mas também acoplado ao discurso de qualidade social, a exemplo, o terceiro fragmento que traz as expressões: **eficácia e eficiência** — que podem estar de acordo com a busca da excelência em qualidade social, mas, nos módulos são apropriadas pelo discurso utilitarista de educação.

Dando continuidade aos discursos encontrados:

A liderança do gestor escolar é essencial para a consolidação de uma escola de qualidade social. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 39)

Para viabilizar as ações definidas para educação em Pernambuco, foi contratada, sem ônus para o governo, a consultoria do Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial - INDG, instituição que atua com bastante êxito em outros estados, melhorando a qualidade do investimento público, focalizando suas ações gerenciais na gestão pela qualidade com foco em resultados. (PERNAMBUCO, 2012b, p. 43)

A ideia fundamental que caracteriza o sistema de responsabilização (accountability) é que, na medida em que a qualidade da educação de cada escola e sistema de ensino passa a ser mensurada pelo IDEB, as escolas passam a ser cobradas em função de seu desempenho, o que contribui para melhorar os seus resultados. (PERNAMBUCO, 2012c, p.13)

O gestor, como essencial numa escola de qualidade social, é contraditório. Ele é indispensável para uma escola de qualidade social, no entanto, o contexto que este está inserido é o da reforma gerencial de Pernambuco, por meio de ferramentas da NGP, que a exemplo de outros estados que implementaram tais reformas, o gestor escolar foi munido de poder e importância chave.

Já a qualidade social, de uma escola democrática, está inserida no contexto da redemocratização do Brasil, na criação e implementação de órgãos colegiados na escola, o que veio a dividir as decisões centralizadas na figura do diretor. Ramos (1990, p. 101, Grifos nossos) destaca que para uma escola de qualidade total o diretor é um peça chave na liderança do projeto em curso, pois “o que este **dirigente maior**, colocar em sua pauta pessoal — o que ele privilegiar em termos de comportamentos, atitudes e valores — vai condicionar em grande parte o seu **próprio sucesso individual** como gestor, quanto o êxito da escola como instituição.” A qualidade total se inscreve no campo da ideologia neoliberal: fomentando o sucesso do indivíduo em sobreposição ao da organização escolar.

Como estamos permeados pelas contradições, reportamos a sentença: *There is no Such Thing as a Free Lunch*⁴⁹, (Não existe almoço grátis), popularizada por um dos expoentes do neoliberalismo: Milton Friedman (1912 - 2006), criticando os investimentos públicos, ao que chama de gasto, dizendo que alguém paga essa conta. Desse modo, a INDG⁵⁰ foi contratada “sem ônus” para o governo. O que acarretou em um “almoço” muito caro, muito oneroso para os pagadores de impostos, que tiveram a proposta de uma escola de qualidade social ser direcionada por um projeto empresarial. A citada consultoria foi inserida no projeto de qualidade social⁵¹ trazendo ações gerenciais, dentre as quais a TQC – Controle da Qualidade Total, tendo como um dos percussores da TQC, no Brasil, Vicente Falconi Campos, fundador da INDG.

Sob forma de responsabilização pelas metas de desempenho nas avaliações em larga escala como ferramenta de controle, a *accountability* foi adotada na política de gestão como prestação de contas no sentido de controle do Estado sobre os trabalhadores da educação, recaindo as cobranças sobre os gestores de menor poder hierárquico, sendo atingido principalmente o gestor escolar (FERREIRA, 2016). Afonso (2012) aponta que a *accountability* vem sendo utilizada numa metodologia tecnocrática gerencialista. A *accountability* no projeto

⁴⁹ Friedman, Milton, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Open Court Publishing Company, 1975.

⁵⁰ INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial, posteriormente passou a ser Falconi Consultores por Resultados.

⁵¹ Nos referimos ao Decreto 47. 297 de 2019 e nos demais documentos em análise que apontam como diretriz da SEE a proposta de uma educação de qualidade social.

de poder do “Novo Pernambuco⁵²” e suas mutações vêm sendo utilizadas como gerenciadoras da qualidade, com o viés de uma racionalidade fria, que não é tão fria assim, pois, “por trás de toda racionalidade fria e ‘objetiva’ dos números dissimula-se um projeto ‘quantofrênico’ (a obsessão do número) que faz os homens perderam o senso da medida”. (GAULEJAC, 2007, p. 37).

No segundo grupo, que corresponde a 2017: o módulo 5 (PERNAMBUCO, 2017a) *Gestão por Resultados na Educação*, é dedicado a apresentar aos cursistas o PPE - Pacto Pela Educação e suas metodologias, dando ênfase a sua política de monitoramento e os seus principais indicadores de qualidade; no módulo 10 (PERNAMBUCO, 2017b) *Gestão Democrática e Participativa*, faz-se uma abordagem sobre a implantação da gestão democrática e participativa na escola; módulo 11 (PERNAMBUCO, 2017c) *Responsabilidade Social e Educacional*, se ocupa em mostrar e caracterizar a Nova Gestão Pública como mediadora dos processos de modernização da gestão, tendo como foco a qualidade social da educação.

O PPE é uma política que tem seu foco voltado para a melhoria da qualidade da educação, para todos e com equidade, abrangendo todas as escolas estaduais de ensino fundamental (anos finais) e de ensino médio, através do acompanhamento dos seus resultados. Possui várias linhas de atuação, que passam pelo fortalecimento das parcerias com os municípios, a transparência das informações, valorização e capacitação, inicial e continuada, dos profissionais da educação, reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados. (PERNAMBUCO, 2017a, p. 11)

É importante ressaltar que, no chão da escola, os distúrbios disciplinares, a violência e o autoritarismo nas relações interpessoais são alguns dos maiores problemas pedagógicos e sociais da atualidade e que, sem dúvida, comprometem a busca por uma educação de qualidade. Podemos dizer que são fenômenos complexos, cujo enfrentamento requer disposição e preparo para buscar caminhos não autoritários. (PERNAMBUCO, 2017b, p. 40)

⁵² Programa de Governo de Eduardo Campos para a eleição de governo do estado em 2006.

*Faz-se necessário que, para se ter um Sistema de Ensino de qualidade com uma educação pública de qualidade social como direitos fundamentais de todos, haja respeito aos direitos humanos, na equidade, na relevância e na pertinência, como conceitos básicos, a eficácia e a eficiência. Para garantir a **equidade**, é necessário assegurar o acesso e a igualdade nos processos e nos resultados. Deve-se tratar de forma diferenciada o que é desigual na origem para se chegar a resultados de aprendizagem equiparáveis e não reproduzir as desigualdades presentes na sociedade. (PERNAMBUCO, 2017c, p. 26, grifo original)*

O PPE é uma política que se funda nos princípios da NGP, no entanto, como descrito no fragmento, o discurso oficial governamental indica que este tenha por objetivo uma educação de qualidade social para os pernambucanos. Temas como: equidade, universalização do atendimento a todas escolas e graus, valorização dos profissionais da educação, formação inicial e continuada, dentre outras, converge com as demandas do campo progressista, que defende o discurso da qualidade numa perspectiva que difere do campo econômico, atribuindo “valor econômico a todas as coisas, inclusive a um direito, como é a educação”. (GADOTTI, 2013, p.13).

A busca pela equalização das tensões que são vividas no chão da escola representa o reconhecimento de que existem sujeitos e grupos que são subalternizados e a escola tem o dever de resolver, pois a falta de resolução de tais problemas são condicionantes para uma educação de qualidade social. Desse modo, a qualidade social em educação passa pelo “desenvolvimento de habilidades cada vez mais complexas e a formação de valores para enfrentar e superar conflitos e problemas de ordem pessoal e social de maneira crítica”. (ALMEIDA e BETINI, 2016, p. 53).

O módulo 11/2017, *Responsabilidade Social e Educacional* é o que nas três versões do curso de aperfeiçoamento do PROGEPE faz mais menções a expressão qualidade social, este caderno temático traz um dos conceitos caros a qualidade social —, **equidade**, — que é “a adequação contextualizada e prudente dos fenômenos não regulados pelo caráter amplo da lei universal”. (CURY, 2013, p. 200). Chamou-nos atenção que são abordadas ferramentas da NGP, porém, o texto desvia o foco das questões utilitaristas e envereda pela perspectiva social. Assim,

o “intelectual como categoria tradicional” (GRAMSCI, 1982, p. 13) contudista do caderno temático, treinado e remunerado para mediação do processo de produção de consentimento entre a sociedade civil e a sociedade política faz o papel inverso.

Dentre outras categorias de qualidade nos módulos em análise do PROGEPE, ano 2017:

Ao se falar de Gestão por Resultados na administração pública, algumas premissas tornam-se imprescindíveis:

- *Foco no cidadão*
- *Desburocratização*
- *Eficiência + Eficácia*
- *Meritocracia*
- *Uso da informação*
- *Monitoramento e Avaliação (PERNAMBUCO, 2017a, p. 9)*

*Tanto quanto o processo organizacional, e como um de seus elementos, a participação é apenas um meio de alcançar melhor e mais democraticamente os objetivos da escola, os quais se localizam na qualidade dos processos de ensino e aprendizagem. Em razão disso, **a participação necessita do contraponto da direção**, outro conceito importante da gestão democrática, que visa a promover a gestão da participação. (PERNAMBUCO, 2017b, p. 13, grifos meus)*

Sistema de incentivos: *o Governo de Pernambuco implantou um sistema de incentivos⁵³ de forma inovadora [...] Esse sistema objetiva incentivar a permanência do professor e demais servidores em uma única escola e o desenvolvimento de ações coletivas, no interior das unidades, voltadas para a melhoria da qualidade social do ensino. (PERNAMBUCO, 2017c, p. 29, grifos do original).*

A política de gestão por resultado na educação de Pernambuco tem por objetivo alcançar a entrega de um serviço que possa ser atribuído um valor, ou melhor, uma qualidade. Desse modo, a gestão por resultados conforme o trecho em destaque do módulo 5, do PROGEPE 2017, há uma grande quantidade de

⁵³ Instituído em 2008, por meio da Lei 13.486, o Bônus de Desempenho Educacional (BDE) é pago às escolas estaduais que alcançam a partir de 50% das metas pactuadas no Termo de Compromisso e a todos os servidores destas escolas, proporcional ao tempo eserviço na escola, limitado a um mínimo de seis meses. (PERNAMBUCO, 2017b, p. 29)

conceitos de qualidade, porém, em sua maioria, transpostos da produção da indústria para a educação. Dentre as características destaco: *Foco no cidadão e Monitoramento e Avaliação*, a primeira de origem da perspectiva gestonária da qualidade, tem como objetivo “satisfazer ou exceder os desejos de um consumidor específico”; a segunda da perspectiva de qualidade baseada na produção, “utiliza a aplicação de métodos estatísticos para o *controle* da *variação* na concepção nos processos produtivos e nos processos finais”. (ANTÓNIO E TEIXEIRA, 2007, p. 33 - 35). E, não poderia deixar sem passar a *meritocracia*, que se esconde sob o viés da autonomia para dizer ao gestor escolar – que se ele fizer as parcerias certas, e ele obterá bons resultados, o que não se configura na prática, como destacado por Ferreira (2016) que os gestores de escolas estaduais de PE relataram que há cobrança por bons resultados, mas não são dadas as condições necessárias para a obtenção.

A participação como importante aliada para alcançar os resultados esperados quanto a qualidade do ensino, no módulo 11/2017 salta ao entendimento do que de fato venha a ser participação. Quando no caderno temático diz que deve haver o contraponto da direção sobre as demandas dos participantes, bem ao que preconiza o *fayolismo* —, pois há uma clara divisão e sobreposição dos dirigentes sobre os dirigidos, a supervisão como premissa da gestão. Assim, no contexto local da NGP, a função do diretor escolar é de “prever, organizar, comandar, coordenar e controlar”. (FAYOL, 1989, p. 26). A participação dos diversos atores fica restrita à mera formalidade, como uma concessão da direção. A gestão democrática não é democrática, é apenas o comando mecânico com ares de humanização com o pretexto de ouvir os que fazem parte do processo.

O pagamento de “incentivos” para a promoção da qualidade social parece distante do conceito de social. O pagamento de bônus, o BDE, pode ser comparado a Participação nos Lucros ou Resultados (PLR), quando são distribuídos percentuais em dinheiro aos funcionários, referentes aos lucros obtidos pela empresa. Como apresentado no fragmento: *o Governo de Pernambuco implantou um sistema de incentivos de forma inovadora*; não há nada de inovador. Assim, não concordamos com Taylor (1990), quando este ressalta que o empregado não fazia um trabalho com qualidade, e que o trabalhador fingia ao ponto de fazer os seus superiores acreditarem. Diante dessa afirmação, este autor defende que incentivos

podem ser concedidos de várias formas: “salários mais elevados, sob a forma de boa remuneração por peça produzida, ou por prêmio, ou por gratificação de qualquer espécie a trabalho perfeito e rápido”. (TAYLOR, 1990, p. 39).

Esta visão de valorização/desvalorizante enfraquece a luta por uma carreira docente prezada, pois, numa escola de qualidade social a carreira docente tem que ser de qualidade social, com salários dignos e estrutura para exercer o magistério.

O Trabalho educativo não é um trabalho da indústria ou do comércio, a técnica adquirida na formação não pode ser classificada apenas como trabalho técnico. Desse modo, “não aceitamos, porém, as teses que definem a escola apenas como um aparato ideológico, reproduzidor das relações sociais de produção”. (FRIGOTTO, 2006, p. 24)

O terceiro grupo é o que mais se distancia da perspectiva social e mais se aproxima da empresarial na educação. Neste grupo houve menções à qualidade social da educação em apenas um módulo. Este corresponde ao curso de 2019: módulo 1 (PERNAMBUCO, 2019b) *Gestão Pública*, apresenta princípios conceituais de gestão pública e o modelo de gestão vigente no estado; módulo 7 (PERNAMBUCO, 2019c) *Planejamento estratégico*, apresenta conceitos e ferramentas de planejamento estratégico alinhados à política de modernização de Pernambuco; módulo 9 (PERNAMBUCO, 2019d) *Educação Integral e Profissional*, aborda as políticas nacionais e estaduais para a educação integral e profissional; módulo 11 (PERNAMBUCO, 2019f) *Gestão Escolar e o Desempenho do Gestor Escolar*, aborda os limites e possibilidades do gestor escolar, dando enfoque a temas como: rotina, liderança e como lidar com o estresse da função.

No PROGEPE/2019, o discurso de qualidade social da educação praticamente desaparece, uma vez que temas ligados à democratização da gestão e da educação não foram mais contemplados nos cadernos temáticos, como demonstrados nos quadros 11, 12 e 13, apresentados anteriormente, e a expressão qualidade social está contida apenas no caderno 9 (Educação Integral e Profissional). Assim, elementos da gestão democrática, no contexto das políticas educacionais para as escolas estaduais de Pernambuco não foram eliminadas, mas ressignificadas, por exemplo: a autonomia, que nos moldes da NGP, toma a forma de descentralização que recai responsabilidades sobre a equipe gestora da escola (WERGER e NORMAND, 2015). E além disso, a forma de democracia que está

referendada junto ao senso-comum é a democracia liberal, que o neoliberalismo vem incorporando críticas ao seu modo de agir (GENTILI, 1998) e, desse modo, atendendo às pautas do campo democrático com simulacros de gestão democrática.

Como já ressaltamos, são módulos que se distanciaram da perspectiva da qualidade social, exceto o módulo 10 (PERNAMBUCO, 2019e) *Monitoramento e Avaliação na Educação*, onde o conteúdo não está no caderno temático, que se resume à *links* para *downloads* de artigos que tratam do tema da avaliação na perspectiva da qualidade social. Temas norteadores do módulo 10: Diferenças entre exames em larga escala e avaliação da aprendizagem; Concepções de aprendizagem e princípios dos processos formativos de acompanhamento da avaliação da aprendizagem; O que a avaliação tem a ver com a não aprendizagem, Avaliação formativa-mediadora e o acompanhamento das aprendizagens. (PERNAMBUCO, 2019e).

Na sequência seguem fragmentos relacionados à qualidade social.

A Gestão por Resultados se dá através da adoção de indicadores que, em sua conjuntura e aplicação, possam comprovar o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a geração de bem-estar social. (PERNAMBUCO, 2019b, p. 27).

MISSÃO: *“Promover educação pública de qualidade contribuindo para a formação e desenvolvimento da comunidade escolar, de forma a construir uma sociedade com valores éticos e responsabilidade socioambiental.” (PERNAMBUCO, 2019d, p. 19, grifo do original).*

*Aspectos que envolvem o trabalho educativo nas Escolas Integrais: [...] **Corresponsabilidade**, que incentiva o trabalho em parceria interna e externa, na busca da expansão e melhoria da qualidade do ensino ofertado na educação profissional no âmbito Estadual. (PERNAMBUCO, 2019d, p. 48-49, grifo do original).*

No módulo 1/2019, em um dos poucos momentos que se tem uma visão de gestão menos mecanizada, há alusão à busca da eficiência com fins no bem-estar das pessoas, a utilização dos indicadores como meio avaliativo e não como um fim em si mesmo. Já o módulo 9/2019, apesar de fazer a defesa da gestão

compartilhada e da educação como um direito, grande parte do caderno é dedicado a descrever as ações do governo do estado para a educação integral e profissional.

No módulo 10/2019 há um diferencial na sua elaboração, que subverte a lógica dominante do restante dos cadernos temáticos, e traz contributos para a formação dos cursistas no que se refere à qualidade social. Os temas estão alinhados ao programa do curso, no entanto, os textos utilizados em cada tema fazem contrapontos as avaliações extremas e aos indicadores, que nos demais módulos⁵⁴ são trabalhados de forma acrítica.

O papel exercido pelo citado caderno temático, no conjunto do curso, é de desnaturalizar o senso-comum, que nas práticas do cotidiano expressam a sensação “de que a relação entre governantes e governados seja determinada pelo fato de que os governantes representam os interesses dos governados”. (GRAMSCI, 2017, p. 167) O que não se configura diante da não valorização da carreira dos profissionais da educação, que são ludibriados com pequenas benesses — como o BDE.

Destacamos do Módulo 10, a aula 1, com tema: *Diferenças entre exames em larga escala e avaliação da aprendizagem*. (PERNAMBUCO, 2019e). O texto trabalhado na aula referente ao citado módulo foi: “Os cavalos também caem: Tratado das inconsistências do IDEB”.

Dentre as variadas críticas atribuídas ao IDEB [...] 1º) há redes de ensino que fazem preparações nas escolas selecionadas para a Prova Brasil, eliminando assim o sentido de aleatoriedade da amostra e a confiabilidade na generalização dos resultados; 2º) a divulgação do Índice adquire um formato de classificação que expõe e cobra resultados de professores e estudantes; 3º) nem todos os estudantes que deveriam realizar as provas participam do exame, levantando a suspeita de que estudantes mais fracos são orientados a não participar do processo; 4º) a proficiência em matemática tem peso diferenciado, o que pode levar algumas escolas a investir no trabalho em sala de aula com a máxima valorização dessa disciplina, em detrimento das demais; 5º) o sentido da nota empregada no IDEB se diferencia do conceito de nota comumente empregado nas escolas; e 6º) o Índice compreende o desempenho dos estudantes, sem considerar as questões extraescolares que interferem na vida desses discentes,

⁵⁴ Me refiro aos módulos do curso de aperfeiçoamento do PROGEPE 2019, exceto o módulo 10.

como as questões socioeconômicas e o capital cultural. (FIGUEIREDO et al, 2018, p. 558)⁵⁵

O posicionamento adotado no fragmento do texto é uma manifestação da qualidade social da educação. Desse modo, Gentili (1998, p. 136) destaca: “entendo a qualidade social como um espaço de confronto. Podemos reconhecer, que qualidade social é muito mais que nosso campo de batalha, ou seja, um campo no qual nos situamos”.

Quanto a outros modelos de qualidade, alinhados ao campo empresarial, estes são abundantes nos módulos do PROGEPE/2019. Na sequência, seguem alguns exemplos.

Além de trazer novos paradigmas para a atividade de planejamento estatal, o Modelo Todos por Pernambuco representou [...] de uma nova cultura de planejamento na máquina pública: Internalizou-se o conceito de que Planejar / Executar / Avaliar / Replanejar são fases de um mesmo Processo: o Ciclo de Gestão de Políticas Públicas. (PERNAMBUCO, 2019b, p. 30)

A promoção da trabalhabilidade e a educação profissional têm em comum o fato de ambas estarem ligadas ao pilar da educação aprender a fazer, ou seja, as competências produtivas. [...] a cultura da trabalhabilidade prepara o jovem para desempenhar-se frente ao mundo do trabalho como um todo, desenvolvendo habilidades básicas e habilidades de gestão (autogestão, cogestão e heterogestão) e atitudes básicas diante da vida produtiva, como, por exemplo, o empreendedorismo. (PERNAMBUCO, 2019d, p. 40).

PENSE E RESPONDA, CARO GESTOR... Como tem sido seu envolvimento e investimento como líder gerencial para criar, manter e motivar sua equipe? (PERNAMBUCO, 2019f, p. 39).

Ao contrário do que muitos pensam, uma vida sem nenhum nível e estresse, não é a mais saudável. É possível encarar essa reação cerebral com mais positividade e aprender com ela. (PERNAMBUCO, 2019f, p. 43).

⁵⁵ FIGUEIREDO, Dalson; CARMO, Erinaldo; MAIA, Romero; SILVA, Lucas. Os cavalos também caem: Tratado das inconsistências do IDEB. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.26, n.100, p. 552-572, jul./set. 2018

Figura 7 - Pensamentos positivos para vencer o estresse

Fonte: Pernambuco (2019f, p. 43)

A nova cultura de planejamento, apresentada no módulo 1/2019, refere-se a não tão nova metodologia do ciclo de *Shewhart* (o ciclo do PDCA). Utilizado e difundido por Deming, em meados do século XX, foi usado como base para o modelo de gestão adotado em Pernambuco. Esta metodologia de gestão é uma típica manifestação da qualidade total. Ramos (1992) defende que o método de Deming, apesar de ter sido utilizado em empresas privadas, pode ser utilizado em qualquer tipo de organização humana, “na escola como em todas as instituições, acontecem processos de planejamento, organização, liderança (direção) e avaliação (controle) dos trabalhos” (RAMOS, 1992, p. 12). Abrimos discordância do citado modelo defendido por Cosete Ramos, pois, “a Escola de Qualidade Total começa a evidenciar-se como uma tentativa mais séria de aplicar princípios empresariais de controle de qualidade no campo pedagógico.” (GENTILI, 2002, p. 143). Não podemos pensar que a ética da escola se confunde com a ética da produção empresarial, uma vez que a implementação das ferramentas de controle da qualidade total no campo da educação é uma tentativa escancarada de adequar a escola aos desígnios do capital e de coisificar os sujeitos nela inseridos.

A nova cultura de Planejamento não é nada mais que um “um aspecto particularmente importante do discurso neoliberal, mas o da representação da mudança na economia global difundida nas sociedades contemporâneas como inevitável e irresistível, sendo necessário apenas a adaptação e a convivência com ela”. (FAIRCLOUGH, 2012, 315)

No módulo 9/2019, a cultura de trabalhabilidade é apontada como um dos três métodos inerentes à formação dos jovens no contexto da educação integral e profissional das escolas estaduais de Pernambuco. Reforçando o discurso defendido por Krausz (1999) que não há mais emprego garantido, esta é uma tendência a redução de empregos diante da evolução dos processos de automação na elaboração e produção de serviços e bens. Ainda, nesse sentido, a autora defende que “as pessoas precisarão preparar-se, não mais para a empregabilidade, mas para a *trabalhabilidade*”, (KRAUSZ, 1999, p.17, Grifo no original).

Porém, esse tipo de educação está alicerçada no que Saviani (2011, p. 41) define como “pedagogia da exclusão”, pois [...] “acena-se com a possibilidade de sua transformação em microempresário, com a informalidade, o trabalho por conta própria, isto é, sua conversão em empresário de si mesmo”. Dardot e Laval (2016, p. 335), no entanto, apontam que nessa nova lógica, “o trabalho se tornou um ‘produto’ cujo valor mercantil pode ser medido de forma cada vez mais precisa, chegou a hora de substituir o contrato salarial por uma relação contratual entre ‘empresas de si mesmo’”. Aos ouvidos incautos, o termo trabalhabilidade pode soar como uma educação de qualidade, pois mesmo na ausência do trabalho como empregado, o aluno é munido de habilidades de autogestão e empreendedorismo, o que o dará condições para ter “sucesso” na vida profissional, que nesse paradigma, vida profissional e vida pessoal do sujeito não tem separação.

Sobre a gestão escolar e o desempenho do gestor escolar, no módulo 11/2019, escancara-se o posicionamento sobre a essência da gestão e o gestor como “líder gerencial” (PERNAMBUCO, 2019f, p. 39), onde a escola, desse modo, se adequa ao modelo empresarial. A lógica gerencial na gestão da escola se funda no discurso da desburocratização das atividades administrativas, no entanto, é uma falácia para vender a ideia de que a escola pode ser melhor sucedida se atuar como uma empresa. Diante disso, se faz necessária a ação dos sujeitos e grupos contrários a privatização da escola pública, “para impedir que a educação se torne sempre mais uma mercadoria, é preciso impor um recuo dos interesses privados e da ideologia gerencial que hoje em dia colonizam a escola”. (LAVAL, 2004, p. 321).

Sobre a figura nº 7 como texto de análise, cabe ressaltar que, como apresentado no capítulo 2, a Análise Crítica do Discurso inclui não só a linguagem

verbal, como também outras formas de semiose, incluindo as imagens e a linguagem corporal. (FAIRCLOUGH, 2012).

Por fim, se pensávamos que a fronteira do minimamente humano não pudesse ser cruzada, no caderno 11/2019, para naturalizar a atividade de trabalho do diretor escolar com níveis de cobrança excessivos, com rotinas estressantes, como constatado em Ferreira (2016), já que no referido módulo é ensinado aos cursistas como lidar com o estresse, dizendo até que o estresse é positivo. Então, trazemos, neste íterim, a seguinte questão: com base no Decreto 47.297/2019, ao definir como modelo de qualidade para as escolas estaduais a qualidade social, como pode ser social se ao gestor escolar é imputada uma rotina estressante?

No contexto gerencial da cultura por desempenho, “o estresse não é considerado como uma doença profissional, mas como um quadro natural, ao qual é conveniente se adaptar. [...] a ‘resistência ao estresse’ é exigida como uma qualidade necessária para ter sucesso”. (GAULEJAC, 2007, p. 221). A figura nº 7 sugere ao cursista que ele tem que aprender a lidar com o estresse de uma forma positiva. Ora... como se a rotina estressante não fosse a causa de muitas patologias que, em um dado momento, acabam por afastar o profissional da educação por não ter mais condições físicas e psíquicas de exercer sua função.

6.2.2 Os discursos de qualidade nas vozes dos conteudistas dos módulos do PROGEPE

Ouvir os conteudistas dos cadernos temáticos do PROGEPE teve como objetivo compreender como se dá a replicação da política governamental no referido material didático. Pois, ao mesmo tempo que estes são agentes contratados para um fim, são também sociedades civil, que podem, ou não, aderir por inteiro o projeto que lhes é confiado a replicarem. Para tanto, foram ouvidos 2 (dois) conteudistas de módulos distintos, de diferentes edições do PROGEPE.

Na escolha desses sujeitos, um dos critérios que teve maior relevância foi: o de ser funcionário de carreira do governo do estado de Pernambuco. Assim, eles têm o seguinte perfil: um deles tem mais 40 anos como servidor público estadual, tem formação inicial na área da educação, tem titulação de doutor em educação, já ocupou cargos de diretor escolar, e também de gestão nas instâncias

administrativas da educação na conjuntura de governo do recorte da pesquisa; o outro conteudista é funcionário público estadual com 37 anos de serviço, tem formação inicial na área de tecnologias da informação e mestrado na grande área das ciências sociais aplicadas, e também já ocupou cargos de gestão nos governos do PSB.

O leitor deste relatório deve se perguntar o porquê de não trazer um conteudista que fosse externo à administração estadual. Respondemos: uma das diretrizes na NGP é a formação para a atuação, desse modo, nos últimos anos, funcionários de carreira foram submetidos a cursos de formação continuada, como forma de promover o alinhamento às políticas estaduais.

Quanto aos discursos de qualidade educacional que foram obtidos com as entrevistas, como nos cadernos temáticos há menções a qualidade social, como também a qualidade total. Sobre a qualidade social seguem os fragmentos a seguir.

Educação de qualidade, no geral, passa pela creche. [...] Os políticos sabem, todo mundo que milita na área da educação sabe que o problema tá na base. Tem que ter uma base sólida para que esse menino chegue lá em cima e não precise fazer um EJA, né? Fazer um monte de coisas: “Travessia”⁵⁶, etc. e etc. pra suprir as lacunas que foram lá atrás. (CONTEUDISTA 1).

Uma educação de qualidade é quando ela constrói o projeto político pedagógico dela, quando ela se fortalece na autonomia, quando ela é protagonista das políticas governamentais, ou, porque não dizer, das políticas públicas [...] Educação de qualidade é aquela que não é só para uns, mas para todos, enquanto oferta, enquanto oportunidade. (CONTEUDISTA 2).

O sentido de qualidade como uma totalidade é manifestado nas duas vezes dos dois conteudistas. No caso do primeiro, a educação só pode ser de qualidade se ela acompanhar todo o processo de educação sistematizada, como ele se refere:

⁵⁶ Travessia é um programa de aceleração de estudos que atende jovens e adultos matriculados na Rede Estadual com distorção de idade/ano. (PERNAMBUCO, 2017). Disponível em: < https://www.lai.pe.gov.br/see/wp-content/uploads/sites/122/2019/04/item-30_Relatorio-de-desempenho-da-gest%C3%A3o_exercicio2017.pdf > Acessado em 07/05/2023

“desde a creche”. Nessa mesma linha, Gadotti (2013, p. 9, grifo do autor) enfatiza que “a qualidade da educação precisa ser encarada de forma **sistêmica**: da creche ao pós-doutorado. O sistema educacional é formado de muitas partes inter-relacionadas, interdependentes e interativas: o que ocorre em uma delas repercute nas outras”. O que reforça a crítica de que um sistema, me refiro SEE-PE, não pode se orgulhar de ter um Ensino Médio entre os primeiros no *ranking* do IDEB se o ensino fundamental oferecido na pelo estado de Pernambuco não está no mesmo patamar. Entretanto, conforme as responsabilidades constitucionais o ensino fundamental é de responsabilidade dos municípios.

No segundo fragmento, o conteudista se refere a uma educação de qualidade no sentido democrático mais amplo, tanto na oferta e nas condições de permanência, como também na escola como protagonista do projeto educacional implementado pelo Estado. O que está de acordo com o que Gentili (2002, p. 172) aponta como um projeto para o campo progressista — “o da qualidade como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e um fortalecimento progressivo da escola pública.” Porque uma escola pública forte é uma escola protagonista, ela sai da função de objeto e passa a ser sujeito no jogo das políticas públicas e de que projeto educacional terá nos seus territórios.

Houve também discurso alinhamento à qualidade total.

Hoje em dia não dá para você ter uma qualidade que não seja aliada a tecnologia e a gestão. Ninguém tem qualidade, hoje, só no manual, no artesanal. Você tem que ter todas as ferramentas tecnológicas. (CONTEUDISTA 1).

O conteudista fez esta afirmação ao falar da importância do sistema de monitoramento, das ferramentas de mapeamento do desempenho dos servidores da educação. O que converge com o que é apontado por Barbosa *et al.* (1995) como as 7 ferramentas do controle da qualidade: 1) estratificação, 2) folha de verificação, 3) gráfico de pareto, 4) diagrama de causa e efeito, 5) diagrama de correlação, 6) histograma, 7) carta de controle e gráficos. As quais devem ser utilizadas na aplicação do PDCA de solução de problemas. Grande parte dessas ferramentas são apresentadas aos cursistas nos módulos do curso de

aperfeiçoamento do PROGEPE, principalmente no módulo 7/2019, o módulo de planejamento estratégico.

6.2.3 Os discursos de qualidade nas vozes dos diretores escolares

Foram ouvidos quatro diretores de escolas estaduais, conforme os critérios que foram anunciados no capítulo dois. São diretores de escolas estaduais com alto e com baixo desempenho no SAEB 2019, sendo, escolas com alto IDEB (6 ou mais), escolas com baixo IDEB (3,5 ou menos). Como estabelecido nos critérios da SEE-PE, para ser diretor de escola da rede estadual é obrigatório terem passado pela formação em curso de aperfeiçoamento do PROGEPE. Dos quatro sujeitos ouvidos, 1 tem doutorado em educação, 1 mestrado em administração e 2 especializações.

Quando lhes perguntamos: o que você entende por uma educação de qualidade? Foram dadas as seguintes respostas:

Educação de qualidade é aquela que transforma a pessoa, é aquela que interfere no ser humano, para que aquele ser humano veja o mundo e ele consiga compreender esse mundo, e consiga desenvolver algo nesse mundo, de forma crítica, consciente, né? E, capaz. (DIRETOR/A 1).

Uma educação de qualidade eu defino como um espaço, organizado, limpo, acolhedor e com profissionais valorizados. Quando a gente é respeitado, é valorizado, a gente tem vontade de ir além. [...] Pra mim educação de qualidade é um tripé: professor valorizado, um espaço limpo, estruturado, precisa ter. Mas que ele seja acolhedor. Que se não tiver esse tripé, acho que a gente não consegue avançar para uma educação de qualidade, a gente vai sempre ficar naquele parâmetrozinho de uma escola que faz de conta que ensina, que faz de conta que aprende, faz de conta que lança profissionais bons no mercado e nas universidades. (DIRETOR/A 4).

Os diretores das escolas com IDEB maior que 6 apontaram educação com qualidade com alinhamento à perspectiva social, na concepção democrática e

emancipatória. O diretor da escola 1, para ele a educação com qualidade passa pelo desenvolvimento da criticidade, a qual transforma o sujeito e, este seja capaz de mudar o mundo. O que remete a busca pela libertação das situações de opressão, na qual o sujeito se reconhece crítico, e através de uma ação transformadora ele possa incidir sobre uma realidade para que se instaure outra. (FREIRE, 2012). Ainda, lembramos também que essa educação tem que ajudar o aluno a compreender o mundo, assim como Freire (1996) destaca que a leitura do mundo sempre precede a leitura da palavra.

Para o diretor da escola 4, educação de qualidade tem muito a ver com as questões estruturais físicas e organizativas da escola. O que remete aos condicionantes intra-escolares para que se tenha uma educação de qualidade socialmente referenciada. Portanto, sem um espaço adequado e estruturado, em condições de manutenção atualizadas, com professoras e professores remunerados de forma justa, não é possível oferecer uma educação com qualidade. O que difere do que eu poderia parafrasear o “otimismo pedagógico”⁵⁷ — chamando de *otimismo do GQT* (otimismo do gerenciamento da qualidade total) que Barbosa *et al.* (1995) definem como uma nova filosofia gerencial, que por meio de um novo enfoque nas suas atividades administrativas e pedagógicas as escolas poderiam melhorar a qualidade da sua educação. No entanto, a velha visão de escola como uma ilha, não dando a devida importância aos condicionantes sociais como influenciadores em todos os processos que se desenvolvem na escola, seja administrativo ou pedagógico.

Houve diretores que se alinharam, em parte, ou de forma total, ao discurso da qualidade total, sendo, esses dois das escolas com IDEB 3,5 ou menor.

Educação de qualidade é educação com propósito, né? Propósito real. E, é um propósito não meu, nem do governador, nem da secretária de educação, é um propósito do estudante, porque é pra ele, tem que fazer sentido pra ele, ele tem que gostar e querer. (DIRETOR/A 2).

⁵⁷ É, pois, a ideia central da vertente leiga da concepção tradicional, isto é, a transformação, pela escola, dos indivíduos ignorantes em cidadãos esclarecidos, que esteve na base do movimento denominado por Nagle (1974) de "entusiasmo pela educação", o qual atingiu seu ponto culminante na efervescente década de 1920. (SAVIANI, 2011).

Qualidade da educação, pra mim, tem a ver com resultado, né? Por exemplo: eu acredito muito quando você destaca numa escola como a que eu sou gestor, eu destaco sempre, se você observar nos corredores tem alí as melhores médias das salas, as melhores médias dos alunos. É... isso pra mim tem a ver com a qualidade da educação, tem a ver com o PROGEPE, como o que a formação fala. (DIRETOR/A 3).

O diretor da escola 2 compreende a qualidade da educação numa perspectiva de responsabilização do aluno disfarçada de protagonismo do estudante. O diretor da escola 3 tem uma visão alinhada com a qualidade baseada nas metas índices, ele está, de fato, alinhado ao que ele diz: “tem a ver com o PROGEPE”. Pois, o Decreto 47.297/2019, que regulamenta o PROGEPE toma como base o Pacto pela Educação como forma de elevar a qualidade da educação pública, com objetivos e metas, com um sistema de monitoramento e avaliação e a responsabilização educacional. (PERNAMBUCO, 2019a). A fala desse sujeito representa bem o que é discutido no próximo tópico, pois o programa formativo em análise é uma manifestação da NGP e, conseqüentemente, das relações de poder e dominação que estão presentes nessa “nova” forma de gestão da educação e das escolas.

6.3 DISCURSOS DE QUALIDADE EDUCACIONAL COMO RESULTADO DAS RELAÇÕES DE PODER E DE DOMINAÇÃO

O paradigma da neutralidade defendido pelos entusiastas da NGP é uma falácia, o discurso do bem comum que reveste as políticas gerenciais não passa de uma estratégia de convencimento. Não existe neutralidade por haver projetos distintos, buscando a hegemonia na arena em que se desenvolve a disputa. Desse modo, o PROGEPE é uma estratégia para exercer o poder e a dominação sobre os agentes públicos envolvidos. A discussão desenvolvida neste tópico tem como objetivo trazer à luz o que está velado nos textos governamentais, nos textos dos contedistas e nos textos diretores escolares.

Para a idealização e realização de um projeto de poder, as ideologias exercem papel de sujeito e tornam os sujeitos objetos. Reforço que a concepção

de ideologia não deve ser concebida como “doutrina, como algo artificial e sobreposto mecanicamente (como uma roupa sobre a pele, ao contrário da pele, que é organicamente produzida pelo organismo biológico animal), mas historicamente, como uma luta incessante”. (GRAMSCI, 2017, p. 70). Nesse sentido, uma estruturação social, mesmo com hegemonia manifestada em forma de consenso nas práticas discursivas, não dará o caráter imutável a uma ordem de discurso, pois esta “não é um sistema fechado ou rígido, é, na verdade, um sistema aberto posto em risco pelo que acontece em interações reais”. (FAIRCLOUGH, 2012, p. 311)

No intento de desvelamento do jogo de poder, iniciou a busca pelos textos governamentais do curso de aperfeiçoamento em gestão escolar do referido programa formativo. Conforme o Decreto 47.297/2019, o PROGEPE tem como finalidade a consolidação da gestão democrática e de formar diretores para assumirem a liderança necessária em cada escola estadual.

CONSIDERANDO que a complexidade dos processos de gestão exige do diretor escolar conhecimentos e competências específicas [...] visando a adequá-las às mudanças no que se refere ao cumprimento dos objetivos educacionais [...]. (PERNAMBUCO, 2019a).

O texto do regulamento do PROGEPE é didático ao situar os cursistas no contexto das reformas gerenciais e na busca por resultados traduzidos em índices aferidos por avaliações externas. Não é uma recomendação para que os diretores adquiram tais competências, é exigido, caso contrário não será possível o alcance dos resultados pactuados entre SEE-PE e a direção escolar. O curso de formação continuada se torna uma espécie de treinamento aos moldes das fábricas, o que vai na linha da qualidade total, Deming (1989, p. 90) destaca que, “em uma empresa, a primeira etapa consistirá em fornecer treinamento de liderança”. Porém, o PROGEPE não é só formação, é antes de tudo, um programa de recrutamento de quadros alinhados ideologicamente ao programa de governo vigente, como expressado pelo diretor escolar entrevistado ao se reportar ao curso do ano de 2012.

De certa forma, o PROGEPE deu um novo direcionamento que a gestão naquela época queria pra educação. Então eu percebi que alguns colegas que eram gestores há muito tempo não conseguiram perceber isso e, conseqüentemente, não conseguiram passar na prova. Porque a prova era exatamente o que a gestão estava querendo direcionar pra escola, e aí eles não tiveram essa noção do que estava acontecendo alí através do PROGEPE — uma grande mudança na política de educação do estado. (DIRETOR/A 1).

Quando o gestor traz esta informação sobre a prova aplicada ao final do curso, ele reforça que, para ser diretor escolar tem que estar alinhado ideologicamente. Isso reforça o achado da pesquisa de Ferreira (2016) quando aponta que o PROGEPE era um programa de recrutamento de quadros favoráveis à política do estado para a educação. Nesse contexto, o diretor é, na verdade, o que Laval (2004, p. 262) chama de “fiéis executores das ordens centrais”. Os quais, sem eles impossibilitaria o “controle da base de professores a fim de bem executar as transformações do modelo educativo, decididas do alto”. (LAVAL, 2004, p. 262). O alinhamento ideológico, a posição inferior na hierarquia e os mecanismos de controle (SIEPE⁵⁸) da SEE-PE colocam o diretor escolar na posição de um cumpridor de tarefas pré-definidas e sob a vigilância da citada ferramenta de monitoramento. Um dos conteudistas entrevistados, que é da área de TI - Tecnologia da Informação, além de produtor de um dos cadernos temáticos, fez parte da equipe de monitoramento na implantação da política por resultados.

Existia uma equipe, e eu participei dessa equipe, que a gente ia monitorar mensalmente essas metas nas diversas secretarias do estado. [...] Houve toda uma metodologia por trás, e a educação tinha esse alinhamento estratégico. (CONTEUDISTA 1).

No módulo 11/2017 a fala do conteudista é reforçada .

Sistema de monitoramento: *no contexto da gestão de um sistema de responsabilização educacional, a Secretaria de*

⁵⁸ Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE).

Educação também possui responsabilidade na provisão das condições necessárias ao alcance das metas. Educadores de apoio e Analistas Educacionais fazem um constante monitoramento e acompanhamento da situação da escola, com o objetivo de apoiá-las em ações pedagógicas e nas áreas de gestão, infraestrutura e de pessoal. (PERNAMBUCO, 2017c, p. 29, grifos do original).

A materialização das reformas gerenciais nas escolas não seria possível sem a aplicação de retóricas “modernizantes” — de desburocratização do serviço público e da digitalização das atividades analógicas. Porém, não passa de mais um discurso falacioso, pois, a autonomia, um dos elementos mais caros da gestão democrática é anulada pelas tecnologias de vigilância, que sob o pretexto de auxiliar o trabalho do gestor, na verdade, são os olhos do poder central. Dentre as ferramentas da NGP, conforme destaca Lima (2021, p. 11) que “as relações de poder automatizadas não deixam, por isso, de ser relações assimétricas e, de resto, a governança através dos números evidencia maiores capacidades de vigilância e disciplinação sobre os atores e suas ações”. A responsabilização dos diretores pelo alcance dos resultados definidos em metas não seria possível sem o SIEPE, que inicia pela sistematização de um grupo de indicadores estaduais, a SEE-PE, como órgão central do sistema educacional, as GREs, órgãos intermediários, e também as Escolas, desenvolveram a capacidade de registrar, compilar, medir, processar e analisar uma grande quantidade de informações que mostram o desenvolvimento das atividades que foram programadas, para alcançar os objetivos e metas estabelecidas para cada escola. (PERNAMBUCO, 2017c).

Este governo dos números, invisível, que atende pelos nomes de IDEB e IDEPE, tendo o *accountability* como um instrumento para o controle, que no Brasil, sem uma definição precisa desde o questionamento de Ana Maria Campos, *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*⁵⁹ No discurso governamental, segue o entendimento da prestação de contas e responsabilização como definição.

⁵⁹ CAMPOS, A. M. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 19 maio. 2023.

O módulo 12/2012 - Políticas de responsabilização educacional:

Responsabilização educacional significa definir objetivos e metas claras, manter as pessoas responsáveis pelo cumprimento delas e estabelecer incentivos de forma que todos os envolvidos no sistema escolar tenham um nível de desempenho adequado. (PERNAMBUCO, 2012, p. 19)

O módulo 11/2017 – Responsabilidade social e educacional:

Para se adequar a esse novo modelo, a Secretaria de Educação, desde 2007, vem se reorganizando para além da sua estrutura organizacional, preocupando-se também com os processos e os resultados das escolas, tomando como matriz a implementação de políticas de accountability, ou seja, de responsabilização na educação. (PERNAMBUCO, 2012, p. 23)

O módulo 7/2019 - Planejamento estratégico:

Quando tratamos de monitoramento, devemos nos ater a alguns aspectos cruciais num processo: 1. Assegurar a continuidade do processo; 2. Manter o foco nos resultados (foco na solução, não no problema); 3. Definir indicadores de resultado, balizadores ao processo de monitoração; 4. Reforçar a responsabilidade, evitando a caça aos culpados e estimulando a corresponsabilidade sobre as ações; [...] (PERNAMBUCO, 2019c, p. 47).

Toda organização para obter resultados vai traçar metas, o que já era feito mesmo antes dos estudos de Taylor, no início do século XX, no entanto, no contexto pós reformas dos anos de 1990, no setor educacional, a implantação de mecanismos de administração vindos do campo empresarial, formaram uma tríade composta pela *compliance*, *accountability* e *Agency Theory*⁶⁰, contribuindo, assim, para o consentimento dos gestores, quanto ao cumprimento do contrato, entre o principal e o agente público.

⁶⁰ Na citada tríade o *compliance* é utilizado para assegurar que os agentes ajam conforme os princípios éticos e legais definidos pela organização; o *accountability* é utilizado para responsabilizar os agentes; a *Agency Theory* é utilizada como ferramenta para reger os contratos entre os agentes e os tomadores de serviço (os cidadãos na figura das instituições do Estado).

Portanto, a pactuação (contrato), entre o principal (contribuinte) e o agente (servidor público representando o Estado), no caso específico: entre a SEE-PE e os diretores de escolas estaduais para alcance de metas, é o que Eisenhardt (2015, p. 8) mostra que, “quando o contrato entre o principal e agente é baseado em resultados, é mais provável que o agente se comporte de acordo com os interesses do principal”.

No entanto, o contrato entre o principal e agente como mecanismo de controle baseado *Agency Theory*, de natureza do setor privado, não pode ser estendido à administração da educação, pois, o objetivo de produção de bens e serviços não se confunde com o objetivo da escola pública. A administração da escola pública é o campo de resistência frente às investidas do projeto privatizador e, além de ser espaço de resistência, é também composta por sujeitos que, em sua grande maioria, vem das classes subalternizadas pelo capital privatizante.

Dentre as citadas ferramentas, o *accountability* é o mais citado nas discussões sobre o tema da gestão por resultados na educação, e a forma como vem sendo interpretado o transforma “numa panaceia (ou mesmo num fetiche) pelo supostamente, capazes de, por si sós, satisfazer as expectativas de grupos e setores sociais aparentemente desejosos de resolver os déficits e problemas de qualidade da educação pública”. (AFONSO, 2012, p. 472). E, ainda, nesse contexto, a tão propagada desburocratização, principalmente por meio da informatização, que “tem conhecido grande impacto na administração pública e tem conduzido à desmaterialização dos seus processos, falando-se de governança eletrônica. Seria, contudo, falacioso concluir que tal desmaterialização tem garantido a prometida desburocratização”. (LIMA, 2021, p. 7).

Os diretores ao serem questionados sobre as influências do PROGEPE nas suas práticas como gestores de escola, responderam que sim, que o programa influencia as suas práticas. Essas influências se alinham ao paradigma da escola como uma empresa. Sendo que, esse alinhamento foi percebido em diretores de escolas com IDEB 3,5 ou inferior, como também os de escolas com IDEB 6 ou superior.

Como eu disse, eu não tinha experiência em gestão, né? Então, meu primeiro contato com a gestão era de observar, eu estava na escola, eu estava na sala de aula e eu observava

a dinâmica da gestão da escola. E, com o PROGEPE eu tive uma visão mais ampla disso aí — que eram os conteúdos em si da administração, os conceitos administrativos. O que normalmente se faz: se pega um professor e coloca na gestão, e esse professor fez uma licenciatura, ele fez uma pedagogia. Quem faz pedagogia ainda tem contato com isso na universidade, eu que fiz uma licenciatura em matemática, nada a ver! Então, como é que eu ia gerenciar? (DIRETOR/A 1).

Teve uma influência muito forte. Eu aprendi com o PROGEPE a lidar com a questão financeira, as questões das verbas federais. [...] Ao lidar, hoje, com a gestão escolar não é mais a questão do indicado, não é? Que era antigamente, hoje tem que ter toda uma preparação: pedagógica também, conhecimento técnico. Administração, mesmo, né? Acho que você está gerindo uma escola, tá como gestor de uma escola, tem uma relação muito forte com a administração de empresa, que passou a ser uma empresa: com metas, com um resultado no final, tudo isso. (DIRETOR/A 3).

O paradigma da escola gerida aos moldes de uma empresa se manifesta como uma imposição, como descrito por muitos estudos na área da educação, quando são tecidas críticas que não passam de puro ativismo. A perspectiva deste estudo é crítica ao modelo neoliberal e suas estratégias gerenciais, no entanto, a relação de poder se manifesta em um certo consentimento, que pode vir acompanhado da força ideológica do mercado, porém, como observado nas falas dos diretores, há um consenso em torno do projeto capitaneado pela SEE-PE.

Este projeto que tem como lastro as reformas pós Consenso de Washington — em busca do Estado mínimo e posteriormente, com as ferramentas da NGP em busca do “Estado melhor”, tudo isso que vem sendo repetidas vezes pelos meios de comunicação de massa, valendo-se do domínio e da propriedade desses meios de difusão do pensamento por aqueles que são beneficiados por um Estado que utiliza simulacros de democracia. O que para Gramsci (2017, 86) toma forma pela “combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública”.

Nesse sentido, os gestores acreditam que essas ferramentas e modos de administrar são bons para o setor público, não porque eles têm conhecimentos profundos sobre tais, mas porque são convencidos pela lógica privatista — que tudo que vem do setor privado, das empresas, tem qualidade superior ao público e deve ser adotado para a administração das escolas. E isto se dá em um processo de implantação de uma retórica conservadora da qualidade no campo educacional, o discurso democratizante da educação se desloca para o campo da eficiência e da produtividade (GENTILI, 2002), sendo que, o que é tido como eficiência e produtividade nesse contexto tem rebatimentos nada favoráveis à saúde dos trabalhadores da educação.

No módulo 11/2019, em um dos tópicos: *Algumas Competências essenciais para o exercício da liderança*, e no subtópico, *comprometimento e execução*, faz a seguinte proposição:

Cumprir prazos com eficiência e rapidez. Aplique o mesmo comprometimento na vida pessoal: não se atrase para encontros e cumpra sua palavra. (PERNAMBUCO, 2019f, p. 16).

No mesmo módulo são prescritos ao cursista algumas formas de lidar com o estresse causado pelo modelo administrativo. Administração de tempo e estresse:

E aí caro cursista, liderar, gerenciar, desenvolver equipe... muitas responsabilidades, não é mesmo? será que todos esses papéis inerentes a gestão escolar acabam gerando estresse? Porque nos utilizamos tanto dessa palavra nos dias de hoje? Você sabia que o estresse também pode ser positivo? (PERNAMBUCO, 2019f, p. 40).

Esta discussão foi iniciada no final do tópico anterior e merece muita atenção, pois estamos lidando com uma máquina de moer sujeitos e, o pior, de forma consensual. Ainda, no módulo 11/2019 há que o termo estresse foi contaminado, o risco de ter doenças causadas pelo estresse é só um dos riscos, vem causando repulsa e fazendo com que as pessoas fujam do estresse. Precisamos usar a inteligência emocional, o estresse vai sempre existir, mas é

necessário que saibamos sair bem desses momentos de crises. (PERNAMBUCO, 2019f).

A investida para obtenção e manutenção do poder se degenera ao ponto de criar modos de produzir a governança dos corpos, onde os direitos são usurpados por um regime produtivista sem limites, que não respeita os limites humanos dos trabalhadores, que deixaria com inveja qualquer capataz de fábrica da primeira revolução industrial.

Dardot e Laval (2016, p. 362) ao se dirigirem sobre a intensificação do trabalho, ressaltam que esta tem relação direta com “as consequências perversas da redução do tempo de trabalho sob exigências de produtividade, patologias mentais como o estresse têm relação com a individualização da responsabilidade na realização dos objetivos”. Logo, depreendemos que os objetivos são definidos para serem alcançados, mas nenhum objetivo pode sobrepor a saúde do trabalhador.

Por fim, nessa trama de discursos e práticas que manifestam poder e dominação, conforme as falas dos diretores e conteudistas, houve referências não somente a autoridade racional legal, mas também a autoridade carismática, como definidas por Max Weber. Os sujeitos apontaram o “sucesso” da política por resultados como uma obra do ex-governador Eduardo Campos. O qual tem seu nome repetido repetidas vezes.

Era uma das grandes metas do modelo de gestão de Eduardo Campos, era exatamente a responsabilidade social [...] Quando Eduardo assumiu o governo, em 2007, ele tinha criado essa escola de tempo integral 2 horários, mas só tinha 17 escolas, e aí houve todo um movimento para ampliar esse número. [...] Qual foi a estratégia do governador Eduardo Campos? Vamos focar no ensino médio. (CONTEUDISTA 1).

O governo Eduardo, eu digo que ele tinha os dois lados da balança, ele veio muito com o empresarial, mas ele veio muito com o social, porque era da formação dele. [...] A lei 125 de 10 de julho de 2008, ela dá as diretrizes, a filosofia. Ela tem o viés empresarial, mas ela tem nas entrelinhas dela o social, e eu digo porque eu sou parte disso, e Eduardo Campos foi quem pensou e que aceitou. [...] aí eu acho que Eduardo sabia

que precisava porque o estado estava desacreditado, ninguém acreditava mais nas escolas, no poder público, ele precisava do viés empresarial, mas não perdeu a essência. (CONTEUDISTA 2).

A aceitação por determinados posicionamentos não se dá de forma automática, mas de forma construída, e a figura do líder tem papel fundamental na construção dessa autoridade que faz os sujeitos aceitarem e até defenderem determinados projetos. O que se percebe nas falas é a personificação do governo, pois este não é mais a instituição, com poder e autoridade “racional legal”, típica da burocracia estatal (WEBER, 1991), mas uma dominação por meio de uma autoridade carismática, personificada no ex-governador Eduardo Campos. Assim, há uma incongruência: como a NGP/PROGEPE se firma no campo da racionalidade administrativa, mas ao mesmo tempo revela traços de dirigentes carismáticos? Do qual “se atribuem a uma pessoa poderes ou qualidades sobrenaturais, sobre-humanos ou, pelo menos, extracotidianos específicos ou então se a toma com o enviada por Deus”. (WEBER, 1991, p. 159).

O que revela o quanto os processos são contraditórios, que a compreensão da parte não pode ser concluída sem a sua inclusão ao todo. O que percebemos no contexto da NGP, é apontado por Paes de Paula (2005) um pensamento dicotômico na compreensão desse processo, em que a compreensão fica restrita ao campo instrumental da administração, sendo relegada às dimensões políticas e sociais. Desse modo, conforme o exposto, é um processo que contém contradições, lacunas e deficiências.

6.4 CONTRADIÇÕES, LACUNAS E DEFICIÊNCIAS NAS RELAÇÕES DE PODER E DOMINAÇÃO

A questão, agora, é compreender como se manifestam os dois principais polos da totalidade — a ideologia burguesa, difundida pelo pensamento neoliberal e a ideologia da classe trabalhadora, difundida por meio dos movimentos de resistência em prol de uma educação democrática e de qualidade social, nas tramas do projeto hegemônico. Nesse sentido, as contradições, as lacunas e as deficiências do projeto educacional em curso se manifestam nos diversos tipos de textos em

análise, quando são revelados os consensos e as resistências no jogo de forças. Nessa perspectiva, a superação do problema é possível, pois a realidade é um movimento e, como tal, é passível de modificações das posições hegemônicas.

O PROGEPE é um produto da NGP que está em plena construção, talvez ganhando maturidade, após 10 anos e 4 edições. O Decreto 38.103 de 25 de abril de 2012 que regulamentou o PROGEPE, na sua criação, já trazia na sua justificativa, sendo o mesmo texto mantido no seu substitutivo, o Decreto 47. 297 de 12 de abril de 2019.

CONSIDERANDO o compromisso com a educação de qualidade social, inclusiva, democrática, participativa e alicerçada em direitos e valores humanos.” (PERNAMBUCO, 2012d)

Art. 19. O diretor escolar que descumprir as diretrizes da Secretaria de Educação e Esportes, constatado por meio de Relatório Circunstanciado da Gerência Regional de Educação a que esteja vinculado, aprovado pelo Secretário de Educação e Esportes, será dispensado da função por ato do Governador do Estado. (PERNAMBUCO, 2019a)

O projeto de educação de qualidade social é de qualidade total, ou o projeto de qualidade total é de qualidade social? Responderemos esta questão no próximo capítulo. Sobre os fragmentos, o texto governamental não tem uma posição única sobre o modelo de qualidade, ele traz várias versões que não são apenas divergentes, mas antagônicas — a democracia na sua forma plena apresentada no primeiro texto, contrasta com o segundo fragmento, com o posicionamento de uma democracia que os seus contrapesos são um tanto verticais, e em poder dos agentes de maior poder hierárquico.

Os cadernos temáticos refletem essa relação de posições coabitando o mesmo espaço:

As estratégias de responsabilização (*accountability*) trazem implícitos os mecanismos de uma gestão escolar democrática e participativa. Ao estabelecer metas anuais por escola a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco - IDEPE e instituir o Bônus por Desempenho Educacional – BDE. (PERNAMBUCO, 2012a, p. 7)

No módulo 11/2019 imprime uma cultura de escola não é bem de escola, mas empresa.

*Por fim, embora tenha sido salientado que **a finalidade da construção de equipes não é engendrar uma situação em que todos gostem um dos outros**, acreditamos que a interação social é capaz de criar oportunidades para que as pessoas travem conhecimento entre si, criando assim um maior potencial de confiança no seio do grupo. (PERNAMBUCO, 2019f, p. 39, grifos meus)*

Primeiro, nos referimos à gestão democrática citada no primeiro fragmento, levando em consideração a polissemia do termo. No entanto, não se trata só da polissemia, mas de como os projetos de gestão democrática são utilizados como se fossem a mesma coisa. A estratégia de imputação de responsabilidades aos gestores escolares e aos demais trabalhadores da educação da escola, por resultados alcançados ou não, não se confunde com gestão escolar democrática e participativa.

O projeto de uma escola de qualidade total passa por um gestão democrática, como afirma Ramos (1992, p. 45, grifos da autora), alegando que para superar práticas autocráticas “é preciso urgentemente mudar esta maneira de administrar por uma gestão **por liderança⁶¹ ou democrática**”.

Porém, a mesma autora diz que: “os teóricos da Qualidade afirmam que **Qualidade se decide no topo** (direção da escola) (RAMOS, 1992, p. 71, grifos da autora). Há muitas contradições que se põem nesse jogo multifacetado e, com isso, Gentili (1998) lembra que o neoliberalismo, através do deslocamento para si do discurso da qualidade, captura a descentralização, a participação e a autonomia.

No segundo fragmento, a lógica competitiva de transformação do ambiente escolar em uma arena de combate é evidenciada, onde o diretor é incentivador de disputas em torno do propósito de obter resultados, indo contra os princípios do que está posto no Decreto 47.297/2019, que regulamenta o PROGEPE: “A importância do diretor escolar assegurar na escola um ambiente educativo de respeito às diferenças, apoiado em valores, acolhedor e positivo” (PERNAMBUCO, 2019a), com o objetivo maior de equacionar o problema da aprendizagem dos alunos. O que não se manifesta de fato, pois, o que configura na maioria dos

⁶¹ O diretor-líder é aquele que: lidera docentes e estudantes; incentiva o pessoal da escola; visita as salas de aula; elogia professores e alunos por trabalhos de qualidade; promove a satisfação de toda a comunidade escolas (RAMOS, 1992).

cadernos temáticos é uma busca incessante pela elevação dos índices — IDEPE e IDEB, por meio de artifícios como o pagamento de recompensas — o BDE.

O PROGEPE como uma forma de democratizar o processo, de utilizar ferramentas como a eleição para diretores, não representou este modelo como é relatado pelo diretor de escola, que não foi submetido ao processo eleitoral, por a SEE-PE achar conveniente mantê-lo no cargo que já ocupava.

Na verdade, não houve essa escolha da comunidade. Havia um entendimento que as escolas que já tinham um bom resultado eles queriam colocar alguém que passasse por essa prova, comprovasse que tinha esses conhecimentos e aí, eram avaliados pelos gerentes. Aí quando a gerência observava meu trabalho, que eu já tinha feito na escola anterior, que deixei ordenada, muito estruturada, e com uma nota que a gente melhorou muito os indicadores, então eles não abriam mão, e que não precisava passar pela escolha da comunidade. Então eu não passei por escolha da comunidade e segui com esses predicativos. Foi essa a determinação. (DIRETOR/A 4).

O processo de escolha não é seguido pela própria SEE-PE, na busca da maximização de índices das avaliações do SAEPE e do SAEB, passa por cima de um princípio caro da democracia — a legitimação pela comunidade. O Decreto 47.297/2019, Art. 1º, § 1º, II - processo consultivo: legitimação do candidato pela comunidade escolar e designação pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice, tem como diretriz a participação da comunidade escolar, sendo realizado nas unidades escolares, em período e calendário a ser definido por portaria do Secretário de Educação e Esportes. (PERNAMBUCO, 2019a). O PROGEPE é uma ferramenta da NGP, como tal, tem por princípio a busca por uma gestão que não utilize métodos que remontam o clientelismo.

Paro (2002, p. 14) destaca que “a nomeação pura e simples dar-se, ou com a exigência prévia de qualificação específica e o mínimo de experiência, ou por razões político clientelistas, ou por uma combinação dos dois critérios”. Ressalto que, não estou tecendo juízo sobre a ascensão do diretor que concedeu a entrevista, e sim, a crítica é ao processo contraditório do PROGEPE, que não só

se abriga no escudo da democracia participativa, como também se coloca no combate às práticas clientelistas.

As contradições encontradas no objeto refletem como o processo é permeado por lacunas e deficiências, sendo estas últimas no campo onde se manifestam as resistências. Apesar de todas as ferramentas de controle, as vozes ecoam por um projeto que não é o mesmo defendido pela SEE-PE por meio do PROGEPE.

Sobre as lacunas na proposta do projeto educacional governamental, nomeado de Educação de Qualidade Social, não são apenas espaços vazios, são falhas na construção, que se multiplicam à medida que o método pedagógico do consenso não consegue ser didático em unir as demandas dos grupos majoritários com a dos grupos subalternizados. Nesse sentido, a primeira lacuna é a descontinuidade do curso de aperfeiçoamento no formato presencial, e a segunda é a falta de interação entre cursistas e demais sujeitos do processo.

O primeiro PROGEPE, ele foi presencial, a gente fazia no sábado, era bem cansativo porque era bem intenso, mas foi uma experiência muito rica, o fato de ter sido presencial. Porque lá tinham tanto gestores, quanto pessoas como eu que não tinha experiência em gestão, quanto pessoas que eram de outros cargos da administração. Cada sábado a gente tinha uma temática, um bloco de estudo, e quando eram lançadas as temáticas a gente tinha a oportunidade de compartilhar muitas experiências, com os colegas gestores que já tinham experiência, colegas que não eram gestores. Tudo começou em 2012. De 2012 pra cá participei de todos. (DIRETOR/A 1).

A formação é boa, mas muito rápida. A primeira edição foi presencial, foi um curso que, pra mim foi maravilhoso, mas ficou faltando, sempre falta alguma coisa, ou sempre deixa a desejar em alguma coisa. [...] No momento, agora, o PROGEPE eu acredito que poderia ser, eu acredito muito no curso presencial, o curso online é bom, é interessante, mas o presencial é melhor. O que eles tão trazendo pra a gente nessas últimas duas edições se fosse presencial teria uma força maior. No presencial tem a discussão a troca de experiência. Eu defino assim: É um curso muito bom, mas

precisaria de uma melhorada, uma atualização. (DIRETOR/A 3).

Uma das marcas das novas estratégias do neoliberalismo é a apropriação de pautas do campo social, nesse caso: a apropriação da formação continuada dos trabalhadores da educação. Os cursistas reconhecem o referido programa formativo como uma ferramenta importante na construção de aprendizados para a prática da gestão escolar, no entanto, a descontinuidade do formato presencial é palco para críticas sobre a SEE-PE, promotora do curso. Por mais que, nas últimas décadas exista uma propaganda massificada enaltecendo as TICs, a professora e o professor (grande maioria) dos que fazem o curso do PROGEPE tiveram a sua formação inicial presencial.

Assim, Fairclough (2010, p. 226) destaca que “discursos são representações distintas da vida social derivadas das posições assumidas”. Se para os formuladores da política formativa, em sua maioria, funcionários de alto escalão e/ou consultores do setor privado — fazer melhor é fazer com menos, menos custo — mudar do presencial para o online. No outro polo, os cursistas do PROGEPE — professoras e professores que, pelo hábito adquirido nas faculdades de formação de professores, entendem que a formação continuada não é um mero treinamento para aprender a utilizar um novo método, mas um momento de trocas de saberes com seus pares.

Nesse sentido, a segunda lacuna está na falta de interação entre os cursistas, perdida nas últimas edições realizadas de forma online. A queixa dos diretores quanto ao formato online, principalmente quanto ao aproveitamento dos aprendizados por não haver momentos de interação e discussões, como foi dito pelo cursista: “*O que eles tão trazendo pra a gente nessas últimas duas edições se fosse presencial teria uma força maior*”. Pela fala, fica claro que em 2017 e 2019 foram cursos de baixo impacto, o que fragiliza o projeto dominante gerencial.

Quanto à duração, no Decreto 38.103/2012, o Art. 13, I - “ter concluído o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional, com carga horária de 180h/a;” (PERNAMBUCO, 2012d), o que a partir de 2017 foi reduzido para uma carga horária de 30 horas e no formato online. Justificado pelo discurso governamental: que avaliou o curso promovido em 2012 como excessivamente oneroso, mesmo

reconhecendo que foi um sucesso⁶². A justificativa não traz uma informação mais importante — o espraiamento da educação no formato EAD para todos os níveis de ensino, a consolidação da educação a distância como reflexo das demandas do modelo de gestão — o fazer melhor com menos. O menos, na verdade, para os cursistas se manifestou como piora do processo formativo, que busca o alinhamento de competências necessárias para uma educação baseada em resultados, especificamente IDEPE e IDEB.

Sobre os citados índices de qualidade educacional, os entrevistados mostram-se divergentes quanto ao que é difuso pelo discurso do governo estadual. E, é no campo da qualidade refletida pelos índices que se manifestaram as resistências dentro da política. Dentre as deficiências do projeto hegemônico, o discurso de qualidade governamental não encontra coro unívoco, mas divergente, quando se trata da relação entre os números do IDEPE e IDEB e a qualidade vivenciada nas escolas.

Um dos pontos é uma fala do conteudista sobre como o governo do estado tratou a questão da qualidade educacional com base nos índices.

Deixa eu te dizer, eu agora faço até uma crítica: ele se pegou muito ao IDEPE e ao IDEB, só que ele se apegou muito ao número. É verdade que pulamos de 2.7 para 4.4 no ensino médio, eu digo porque, eu faço parte dessa história. Mas é verdade também, e a gente não pode negar isso, que se você for para a proficiência lá em 2007, em matemática, e for para a proficiência, hoje, digo 2017, nós continuamos lá no nível 1, na insuficiência em matemática. Aí eu digo que quando a gente faz propaganda, e eu me incluo — que saiu de 2.7 para 4.4, aumentou muito, mas isso é muito mais no viés empresarial. E, até em uma escala de 0 a 10 a gente ainda tá muito longe com o 4.4. Por que o menino para passar ele precisa de 6 e o estado é bom com 4.4? Tem alguma coisa errada. Hoje eu vejo que podíamos ter ido para a aprendizagem. Hoje eu reconheço que a gente pecou porque se pegou só em IDEB e IDEPE, no resultado final. (CONTEUDISTA 2)

⁶² DUTRA, Paulo F. V. *et al.* **EAD Pernambuco**: a construção de uma política pública de educação a distância. Recife: George Bento Catunda, 2017.

O sujeito que fez essa crítica ao governo do estado é um funcionário da rede, ocupou vários cargos de gestão nos governos do PSB, ajudou a criar muitas das políticas para a gestão das escolas estaduais nesses 16 anos. Porém, ele é um professor, atuou por mais de 40 anos na rede estadual e no seu histórico nessas quatro décadas esteve ligado a movimentos que reivindicam uma escola pública democrática e com qualidade social. Apesar de todo processo de dominação, o sujeito é a soma das suas vivências e dos processos sociais que formam a sua identidade. Desse modo, o papel das ideologias não se atrela somente aos agentes no processo de dominação, elas são também responsáveis pela resistência ao discurso dominante, o que Fairclough (2001) chama a atenção para vermos a questão sempre de forma dialética. Assim, as ideologias como o que dá significado às práticas, “a realidade (o mundo físico, as relações sociais, as identidades sociais), que são construídas em várias dimensões das formas/sentidos das práticas discursivas e que contribuem para a produção, a reprodução ou a transformação das relações de dominação”. (FAIRCLOUGH, 2001, p. 116).

Antes de seguir mostrando as críticas dos diretores de escola à política do das avaliações externas e índices de qualidade, chamamos a atenção que os dois diretores que fizeram essas críticas são de escolas que, além de ter o IDEB maior que 6, elas contam também com uma estrutura física razoável para o desenvolvimento das suas atividades. E o fato de estarem em vantagem, serem modelos entre as escolas estaduais da RMR, eles externam posicionamentos diferentes dos diretores com IDEB 3,5 ou menor, que evitaram fazer qualquer crítica sobre a política de resultados. Sobre essa distinção de posicionamentos Fairclough (2012, p. 309) destaca que “os atores sociais irão produzir representações de modo distinto, dependendo da posição que eles ocupam dentro de suas práticas”. Destacamos que eles evitaram críticas, não somente sobre esse ponto, mas em relação a todos os pontos que colocavam as suas escolas e os trabalhos desenvolvidos por eles em desvantagem no ranqueamento gerado pela política governamental. O diretor de escola com baixos índices se torna mais vulnerável à autoridade vigente, representada pelas ferramentas gerenciais da SEE-PE.

Quando indagados sobre a relação da qualidade vivenciada na escola e a qualidade refletida pelos números do IDEB e IDEPE, os diretores de escolas também se manifestam de forma contrária ao consenso da qualidade educacional,

como unicamente resultados das avaliações externas, como é referendado pelos documentos governamentais em análise.

Os índices ajudam, e a partir do momento que eu aproveito esses índices de forma correta, não só para mecanizar o menino pra fazer a prova, porque isso tá acontecendo, e isso é muito perigoso. Porque de certa forma você maquia o resultado, aí eu consigo sim interferir na qualidade da escola. Mas é uma ferramenta, a gente precisa entender isso, acho que as pessoas confundem muito, as pessoas estão começando a tratar como o fim de tudo. Eu tenho que ter o IDEB 7. Então eu vou correr atrás e fazer de tudo pra ter esse IDEB 7. Vale tudo pra ter esse IDEB 7. Então isso é loucura. A gente não pode viver em função de um índice. O índice é o resultado que a gente trabalha e, é uma ferramenta que a gente pode utilizar para o nosso trabalho, tem que ter essa clareza. (DIRETOR/A 1).

O diretor de escola estadual primeiramente se mostra favorável aos índices, não contesta a importância dos indicadores como auxiliares no processo de gestão administrativa e pedagógica, porém, é contra a forma como vem sendo trabalhado pela SEE-PE, no tocante à política de avaliação da qualidade da educação das escolas estaduais. As falas acima mostram, as pressões por elevação dos indicadores de qualidade a qualquer custo. Metas que são estabelecidas sem as condições necessárias para que sejam alcançadas (FERREIRA, 2016), o que cria um frenesi por uma busca inalcançável. Gaulejac (2007, p. 217) aponta que “o sistema gerencialista suscita um modelo de personalidade narcísica, agressivo, pragmático, sem estado de alma, centrado sobre a ação e não tanto sobre a reflexão, pronto a tudo para ter sucesso”. Isso vem se refletindo no fato que tivemos a oportunidade de presenciar, em uma reunião em uma das escolas em que fomos fazer entrevista. Antes da entrevista, o diretor nos chamou para assistir uma formação que acontecia naquele dia, onde estavam reunidos: corpo gestor da escola e professores. Ele conduzia a formação, sendo que, o assunto central era a estratégia da escola para melhorar os indicadores, quando deliberaram que a meta para o IDEB 2023, definiram a nota 7, no entanto, o IDEB da escola em 2021 foi 4.3.

O diretor do fragmento acima resiste à lógica dos índices como o fim e não como um meio, mesmo a sua escola estando há alguns anos entre as escolas estaduais como um dos maiores IDEB da região metropolitana do Recife.

Um outro gestor, também de escola com IDEB maior que 6 demonstrou sua insatisfação e fez muitos questionamentos sobre a política da educação por resultados da SEE-PE. A princípio, penseamos em cortar alguns pontos do trecho que apresento a seguir, mas há tantos relatos de resistência manifestados, que podemos cair no risco do exagero ao alegarmos que o brado do diretor é um manifesto contra a arbitrariedade da política dos índices de qualidade educacional.

O IDEB, ele dá um retrato. Eu acredito que indicadores precisam existir, onde há investimentos tem que se avaliar se esse investimento tá sendo feito. Agora, há uma relação que precisa ser muito mais avaliada, não só a nota SAEB. Mas o que é, como está acontecendo na escola? Como é que esta avaliação está sendo posta? São os meninos mesmo, os estudantes que estão respondendo? Eu me questiono. Sabe? Que eu gosto de questionar tudo. Quando esse resultado sai, você avalia se os estudantes conseguiram evoluir realmente? Porque você tem parâmetros que indicam que o estudante tá no elementar 1, no elementar 2, no básico e no desejável. O ideal é que todos ficassem no desejável. Então a gente vê escolas que conseguem avançar de onde estavam, do ponto de partida delas, mas que não conseguem ainda uma nota. Porque pra mim, a gente tá com uma nota que a gente tá chegando numa nota boa, quase um 7, mas ainda não é uma nota excelente. Em cima dos parâmetros que temos, sim. Mas não em cima do que a gente acha que deve ser. Então, quando você tem uma métrica que foi estabelecida, uma meta que foi definida, e você tava com um 3,5 e você passa para um 4,5, isso é muito alto, subiu muito, mas ainda é muito baixo. Não é verdade? E quando você chega e avalia os resultados é que você percebe que grande parte dos estudantes estão aqui no elementar 2, ainda. Isso é preocupante. É muito preocupante. Que além desse número do SAEB a gente precisa avaliar como é que se encontra a escola. Que condições essa escola tem? Que condições físicas e estruturais? Esse estudante se sente acolhido quando ele chega? Os problemas deles são importantes para serem resolvidos? Porque a gente tem problemas sociais

horríveis. A gente tem que trazer a escola para isso, pra poder a gente dar um resultado, e a gente avaliar de fato esse resultado. Porque eu posso fazer uma campanha, eu posso fazer uma divulgação, com resultado em números muito produtivos e dizer: fulano que tava com 2 e agora tá com 3, fulano era 2 e agora é 4,5, tantas escolas estão agora no quadrante com 5. Sim. Estão no 5. Mas como é que esses estudantes estão aprendendo? Eles aprenderam de fato? Que o aluno terminar o ensino médio, pelo amor de Deus, dentro do elementar 2 ele é um semianalfabeto. E aí a escola está deixando de fazer a sua função social. Porque quando eu falo para os meus, do meu engajamento por uma educação pública de qualidade, é pensando na virada de chave deles, na vida deles. (DIRETOR/A 4).

O diretor acompanha a fala do que foi apresentado anteriormente, mas de forma mais contundente, mais inquisidor e propositivo. O consenso de que o IDEB é um referencial para o planejamento das atividades administrativas e pedagógicas se mantém, mas somente como um referencial, não um fim, não a própria qualidade. Os vários questionamentos sobre o processo de avaliações em larga revelam uma preocupação com o aprendizado e põe em dúvida os métodos utilizados nessas avaliações. Isso nos remete à Gramsci (2017), quando este diz que a consciência crítica não pode surgir sem um rompimento do conformismo, porque o domínio se dá na aceitação do projeto da conjuntura política ocasional, esta, de caráter temporário.

O diretor, em sua fala, ressalta o seu engajamento por uma educação pública de qualidade e em favor dos estudantes: “é pensando na virada de chave deles, na vida deles”. Ele é um representante do Estado e faz parte da conjuntura de poder que rege a educação estadual no recorte temporal, no entanto, faz parte de um movimento histórico que agrupa educadores por uma educação democrática no seu sentido mais amplo. Nesse sentido, a distinção entre os movimentos, tanto dos grupos que detêm o domínio das superestruturas do estado, como dos grupos que buscam a hegemonia nesses aparatos é necessária para compreendermos que “os fenômenos orgânicos dão lugar à crítica histórico-social, que envolve os grandes agrupamentos, para além das pessoas imediatamente responsáveis e do pessoal dirigente”. (GRAMSCI, 2017, p. 24). Portanto, mesmo diante de todo o

poder exercido pela frieza da racionalidade técnica, da hiperburocratização imposta pelas ferramentas da NGP, a organicidade do movimento dos educadores se opõe à hegemônica empreitada neoliberalizante da educação pública estadual.

Diante do exposto os diversos discursos, nos diversos textos, retratam a natureza, o movimento e o momento atual do projeto do neoliberalismo para a educação pública no recorte desta pesquisa. A tão referendada pelos documentos governamentais — educação de qualidade social, é, na verdade, a customização da qualidade total para as demandas atuais. Tudo sob o discurso de novos modos de gestão educacional e escolar para os novos tempos. Portanto, ao analisar o todo, as resistências nos discursos dos agentes entrevistados não representaram uma ameaça à política educacional para as escolas estaduais de Pernambuco, modo de gestão empregado nas escolas, nem tampouco o objetivo a ser alcançado. A dissimulação do estado em seus simulacros de educação de qualidade social, na verdade, escondem o que aponto como resultado da pesquisa: A qualidade educacional resultado dos processos vividos, dos métodos de dominação empregados e das resistências é uma qualidade educacional customizada.

CAPÍTULO VII

7 NOTAS FINAIS: QUALIDADE EDUCACIONAL CUSTOMIZADA

Todo processo de administrar tem como objetivo ampliar a produção e aumentar a qualidade do que é produzido: assim é o pensamento da administração de empresas. No entanto, a administração educacional não pode ser tomada como a administração de uma empresa. Depois de quatro anos de trabalho sobre este objeto de estudo e a partir dos dados que foram analisados, foi possível identificar o que é qualidade educacional, no contexto da NGP, mas, nos referindo à qualidade dentro do recorte desta pesquisa.

Para chegar à qualidade educacional customizada, o Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco (PROGEPE) foi definido como o elo entre a política formativa e o objetivo dela — preparar agentes para assegurar que as escolas estaduais sigam a política do projeto governamental. O PROGEPE foi utilizado para fornecer os subsídios para o intento. Dessa forma, ressaltamos que o programa está inserido no contexto dos condicionantes econômicos e políticos.

Por conseguinte, foram seguidos os seguintes passos: 1) partir do marco da reforma do Estado, tanto caso brasileiro como no plano internacional; 2) verificar como se construiu/constrói o que é chamado de Nova Gestão Pública; 3) entender como NGP se configura na educação; 4) ressaltar a caracterização do que são qualidades e, também, qualidades na educação; 5) analisar como a qualidade educacional aparece como discurso nos textos governamentais do estado de Pernambuco, nos textos dos conteudistas do PROGEPE e nos textos dos diretores de escolas estaduais.

Os processos formativos, para gestores educacionais, na rede estadual de Pernambuco, não são algo inédito, pois já existiam antes do PROGEPE. No governo antecessor, de Jarbas Vasconcelos (1998 a 2006), esses já aconteciam, no entanto, não tinham a mesma articulação e dimensão do PROGEPE, que em 2022, chegou à sua quarta edição.

A primeira fase da pesquisa, desenvolvida entre 2014 a 2016, em nosso curso de mestrado, foi um estudo sobre o PROGEPE, que se limitou a compreender o processo formativo da edição 2012. Dentro desse estudo, verificamos que, nos módulos de aprendizado, era afirmado que a política estadual para a educação tinha como objetivo alcançar uma educação de qualidade social, o que era incongruente com o objetivo real da política, muito mais alinhado à qualidade total.

Nesse sentido, o desdobramento deste estudo, em sua fase mais avançada, tinha que ser realizado para a compreensão do que vem a ser a qualidade educacional, no contexto das reformas gerenciais. Para tanto, o Programa de Formação de Gestores Escolares não se limitaria mais a uma única edição, mas às edições 2012, 2017 e 2019, agora, na busca da qualidade educacional. Então, o que foi realizado, atualmente, se deu da seguinte maneira: primeiro, apreender as bases do PROGEPE; segundo, os movimentos dos PROGEPE; terceiro, como o PROGEPE se encontra no atual momento.

Quando afirmamos que a qualidade que denomina-se como qualidade educacional customizada, estamos falando de uma nova forma de arranjo das estratégias gerenciais. Queremos dizer que ela é a manifestação do discurso da renovação — da reforma do Estado brasileiro, da Nova Gestão Pública — que é estruturante das políticas de modernização da gestão em Pernambuco, no contexto de reformas do Estado, que tiveram seus principais delineamentos nos governos do PSB, sob o escudo da eficiência na nova administração pública, tendo as políticas pós reformas como inéditas e redentoras.

Então, relacionamos estes aspectos ao que Peci (2008) coloca, fazendo uma crítica sobre essa questão, pois, conforme a autora, todas as reformas que antecederam as dos anos de 1990 tiveram como objetivo a redução de gastos, mecanismos de diminuição ou criação de novas estruturas, centralização ou descentralização. Não há nenhum relato ou documentação de que as reformas anteriores defendiam a ineficiência administrativa pública.

O discurso do novo é a linha que conduz o processo. Nessa perspectiva, a NGP é a incorporação do discurso do novo — permitam-nos essa repetição enfática —, mas que não é tão novo assim. A Nova Gestão Pública é o resultado de correntes clássicas do pensamento da administração de empresas, que têm elementos muito vivos dos princípios tayloristas focados nas tarefas de divisão de

atividades de comando e operacional, aos moldes fayolista, e aumento de tarefas rotineiras da administração burocrática weberiana.

A NGP ou NAP é também o resultado de outras três correntes: 1) *neoinstitucionalismo*: Teoria da Agência, Teoria das Escolhas Públicas, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo da Economia Política; 2) *Gerencialismo*: Gerencialismo, Neogerencialismo; 3) *Boa Governança*: Governança Corporativa, Teoria dos custos de transação. (ANDION, 2012)

Esse movimento administrativo incorporou técnicas da Gestão da Qualidade Total como forma de operacionalizar os princípios gerenciais que nortearam as reformas do Estado, ocorridas nos anos de 1980 e 1990. Paes de Paula (2005) apontou, neste aspecto, os princípios mais difundidos entre os círculos de influência administrativa, dos que se destacam: a crença no livre mercado; o sujeito empreendedor; a excelência como um fim a ser alcançado; o simbolismo e das palavras de ordem — inovação e excelência, como também a criação do gestor herói; aliando a devoção às tecnologias gerenciais como equalizadoras dos problemas administrativos no setor público.

O Brasil, não se diferindo do contexto internacional, implantou a sua reforma do Estado sob os ditames das reformas gerenciais, utilizando as ferramentas da NGP, mas as adequando às peculiaridades locais, pois como é destacado por Werger e Normand (2015), a NGP não é monolítica. No entanto, no caso brasileiro, opera em grande parte com os elementos do receituário dos países de capitalismo desenvolvidos para os países em desenvolvimento.

A Nova Gestão Pública aponta receitas antigas como novidades (FREDRICKSON, 1983) e, além de criar uma burocracia aumentada, uma hiperburocratização, no sentido weberiano (LIMA, 2021), sendo incongruente ao que tenta se enquadrar e como uma gestão pós-burocrática, ainda, utiliza elementos da Gestão de Qualidade Total. Nada de novo dentro da retórica do novo da NGP.

A reforma do Estado em Pernambuco traz, nos documentos oficiais, o discurso de inovação, de ineditismo, de “descoberta da roda”, em relação às políticas capitaneadas pelos governos do PSB, tendo como ferramenta norteadora da gestão dos serviços públicos o ciclo de *Shewhart*, mais conhecido como ciclo do

PDCA, difundido por Deming, precursor da Gestão da Qualidade Total, a partir da segunda metade do século XX.

Dentre as configurações possíveis da NGP na educação, como destacado por Werger e Normand (2015), a Profissionalização/empoderamento dos diretores escolares se dá como uma marca do receituário gerencial, o que aconteceu tanto na Itália, como abordado por Serpieri e Taglietti (2015), e na Espanha (PARCERISA, 2016), dentre outros países que seguiram a cartilha. Pernambuco se enquadra quanto à questão dos diretores, como figura determinante para que sejam alcançados os resultados. Para tanto, o PROGEPE foi criado para o alcance das metas por meio das estratégias, que devem ser operacionalizadas pelos diretores escolares.

No contexto de expansão do ensino fundamental e médio, a questão quantitativa, em parte, foi solucionada, quanto à criação de vagas nessas etapas do ensino. No entanto, a questão a ser superada, no atual momento, pela gestão do sistema das escolas estaduais de Pernambuco, é a qualidade. A qualidade educacional, nos últimos anos, vem sendo tomada como o alcance de índices medidos por sistemas de avaliação externa e, no caso de Pernambuco — o SAEB e o SAEPE, criando o frenesi entre os trabalhadores da educação, em busca de números maiores no IDEB e IDEPE. Sendo o primeiro a referência maior.

A qualidade como objetivo da educação é uma disputa de projetos de Estado, de sociedade e de escola. A discussão sobre o tema não pode ser compreendida de forma isolada da dinâmica política e econômica e, por esse motivo, temos o campo social-democrático lutando pela ressignificação — um conceito que nasceu no campo da produção de bens e serviços e, por isso, a sua transposição para o campo educacional vem acompanhada da lógica utilitarista.

Nessa disputa, nós, do campo social-democrático, lutamos para a implementação de uma qualidade social na educação, em um pleito que vem tendo seus principais delineamentos desde o início dos anos de 1980, com o advento da redemocratização do Brasil. Porém, o campo empresarial tem maior tradição quanto ao que é classificar qualidade, pois tem expertise para atrair e prender os consumidores dos seus produtos e serviços. E, assim, vem sendo nos últimos séculos, principalmente após o início do século XX, com a criação, por Taylor, da

administração científica, que mudou os parâmetros de produção e classificação do que é tido como produto de qualidade.

A tradição do setor industrial, em estudos sobre a qualidade, tem longo percurso. Conforme António e Teixeira (2007), o percurso histórico da qualidade segue a seguinte ordem: do século XIII ao final do século XIX, a qualidade se baseava apenas na inspeção do produto; no início do século XX, por meio da racionalização do sistema taylorista, a qualidade passa a ser determinada pela inspeção do produto e controle da qualidade; a partir dos anos de 1946, veio a mudança que se massificou e tornou-se modelo dominante, quando a qualidade não é mais medida em um ou outro processo, mas a qualidade passa a ser exigida em todos os processos da produção — da criação a distribuição e, ainda adequando-se às necessidades do cliente, este modelo é o Controle da Qualidade Total.

Nessa perspectiva, assim como as teorias do campo da administração de empresas influenciou na organização da gestão dos sistemas de educação e da escola, os modelos de qualidade, vindos do campo da produção industrial, vêm pautando o setor educacional.

Quando se pensa em qualidade na educação, há de se observar a polissemia que está impregnada ao termo, pois, não temos qualidade na educação, mas qualidades educacionais. Sendo que, no contexto desta pesquisa, há a predominância de dois projetos: da qualidade total, como manifestação do projeto neoliberal de Estado; e a qualidade social da educação, como resistência ao projeto hegemônico neoliberal. Como destaca Gentili (1998), a qualidade social além de contraponto é a nossa trincheira de luta.

O campo social-democrático vem sofrendo pela a implantação do modelo social de qualidade, pois, a distribuição do discurso não é equânime, mas desigual, pois as superestruturas do Estado (GRAMSCI, 2017) estão sob o domínio dos reformadores empresariais (FREITAS, 2015) que defendem o projeto neoliberalizante, por meio de uma privatização branda da educação. Entretanto, agora, no contexto da NGP, não há mais o discurso do fim do Estado, mas de melhoramento dos serviços públicos e de incorporação de forma desvirtuada de pautas do campo democrático.

A democracia não é mais de domínio discursivo do campo social-democrático, no cenário onde a pedagogia do consenso (NEVES (2005) é a estratégia do neoliberalismo para a aceitação do projeto posto. As formas de imposição, quando não surtem mais os efeitos desejados, dão espaço ao consenso pelo convencimento (GRAMSCI, 1982). E assim tem sido quanto ao projeto educacional, no contexto em questão. A educação pública básica, por meio das lutas do campo democrático, galgou e conseguiu, em parte, as vagas nas salas de ensino e esta luta progrediu para além da democratização, para a democratização da educação com qualidade social. Sendo que, esta pauta progressista foi descaracterizada pelo campo empresarial e substituída por uma retórica conservadora (GENTILI, 2002).

Da mesma forma que destacamos a tradição do campo empresarial, em relação ao tema da qualidade, este é também responsável por pautar os projetos de administração da educação no Brasil e, conforme Sander (2009), a partir de três momentos: o da construção, o da desconstrução e o da reconstrução, marcados pelos paradigmas do consenso e do conflito. O primeiro e o terceiro, de orientação liberal, o segundo (nas décadas de 1970 a 1990), sobre a desconstrução do modelo liberal, em busca de uma educação com “a promoção da qualidade de educação como fator fundamental de qualidade de vida humana coletiva, que implica uma preocupação fundamental com a emancipação humana e a transformação social”. (SANDER, 2009, p. 72)

Nesse momento, as discussões e implementação de modelos de qualidade educacional, com objetivo social, ganharam força com a promulgação da Constituição Cidadã, de 1998, que consagra o princípio da educação como um direito e da gestão democrática da educação. E, mesmo sob ataques do projeto de reconstrução liberal, reafirma esses princípios na Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/1996, se materializando na escola com a eleição de diretores escolares, criação dos conselhos escolares e a abertura de canais de diálogo com a comunidade.

Esses mecanismos democratizantes se mantiveram, mesmo com a globalização e a reforma do Estado de cunho gerencial. E, como mencionamos anteriormente, a figura do diretor escolar se firma, como uma peça central para a implementação do projeto gerencial na educação, por via das ferramentas da NGP.

O que se tornou uma estratégia gerencial — a formação de diretores escolares para operar o projeto neoliberal para a educação pública, que no estado de Pernambuco tem o nome de PROGEPE - Programa de Formação de Gestores Educacionais de Pernambuco.

Este programa formativo é uma das formas de ligar a política de uma educação utilitarista aos demais trabalhadores da educação, para a consolidação do projeto empresarial de educação. O PROGEPE é o programa mais estratégico lançado no contexto do Pacto Pela Educação e se insere no princípio da Gestão da Qualidade Total — de formar lideranças para que possam exercer o comando em torno da filosofia que rege o projeto.

Os materiais didáticos que foram analisados nesta pesquisa trazem a qualidade social da educação, como o objetivo a ser alcançado e, por tentar compreender o que é chamado de qualidade social da educação, pela SEE-PE, que realizamos este estudo. Nesse sentido, há questões que têm que ser trazidas à tona, pois o projeto de modernização da gestão da educação, de cunho gerencial, em Pernambuco, não se confunde com o projeto de uma escola democrática e de qualidade social. E, ainda, o projeto de escolas qualidade total, nos anos de 1990, não foi superado, pelo contrário, foi ressignificado e passou a atender por outras denominações. As práticas dos atores envolvidos revelam que o projeto não está consolidado, apesar de as resistências serem pontuais e haver uma aceitação dos diversos elementos do projeto neoliberal.

Ao analisar os cadernos temáticos, a primeira constatação foi que o PROGEPE, no seu início em 2012, ainda tinha uma relação mais equânime entre os dois projetos antagônicos que, por vezes, o campo democrático foi pautando mais cadernos com temas de sua agenda de lutas. No entanto, nas edições seguintes, o projeto empresarial de gestão da escola pública passou a crescer, tendo aumento no curso de 2017 e, em 2019, tornou-se majoritário na pauta do currículo do curso de aperfeiçoamento em gestão escolar.

Assim, destacamos a construção do projeto de qualidade customizada nas três edições do PROGEPE. Em 2012, nascia a proposta de uma formação de gestores para escolas estaduais de Pernambuco. Como todo projeto, em seu início, as forças que coabitavam não tinham uma distância considerável de poder sobre a outra. Nesse sentido, a proposta de formação, conforme o discurso do governo do

estado, tinha como objetivo tornar a educação das escolas estaduais de qualidade social. Aos olhos mais incautos, a escola democrática, em seus aspectos mais amplos, é a essência do projeto governamental dos governos do PSB, sob os desígnios da NGP. E, assim, este aspecto é apresentado, no programa de ensino do PROGEPE, do curso realizado em 2012. A educação de qualidade social, como uma proposta do Programa de Modernização da Gestão Metas para a Educação, se firma como um programa que tem como sua filosofia central a Gestão da Qualidade Total.

Não podemos também cair na pecha dos simplismos, em dizer que o poder central do Estado determina as relações que se desenvolvem nas superestruturas, neste caso, a educação. O curso do referido ano tinha em seu currículo temas caros ao campo democrático como: Gestão com Foco na Educação Em Valores Humanos, Cultura de Paz e Sustentabilidade; Gestão Democrática, Instrumentos de Gestão e Diálogo com a Comunidade; A Contribuição dos Órgãos Colegiados na Melhoria da Aprendizagem dos Estudantes; Projeto Político Pedagógico; Educação de Qualidade Social.

Nesse sentido, o currículo pode ser compreendido como uma arena de disputa, não revestido de neutralidade e a escolha dos conteúdos, como uma forma de pautar o projeto de Estado, de sociedade e de escola. Tomaz Tadeu da Silva é enfático quando o tema é a escolha do currículo: “Selecionar é uma opção de poder. Privilegiar um tipo de conhecimento é uma operação de poder” (SILVA, 1999, p. 16). O PROGEPE de 2012 tinha em seu currículo uma quase paridade, em número de temas pautados, como demonstramos neste estudo e, além dos temas, os conteúdos dos cadernos temáticos eram, em sua maioria, ligados às lutas por uma escola democrática e de qualidade social.

Neste curso não era só o currículo e os sujeitos os responsáveis pela mediação do currículo, mas também as metodologias utilizadas convergiam, para, em parte, uma educação de qualidade social. Como foi relatado pelos diretores entrevistados, havia uma preferência pela metodologia do curso de 2012, que era presencial, quando eles destacaram que nesse formato poderia haver troca de experiências e ter, de fato, um aprendizado em rede. E, além de tudo, eles relataram que foi um curso bom por ser mais longo, com 180 horas de curso.

Porém, por mais que a pauta dos anseios do campo democrático estivessem contemplada, em número considerável no currículo e as metodologias fossem menos engessadas e utilitaristas, o projeto neoliberal de estratégias gerencialistas, por meio de ferramentas da NGP, estava em seu processo inicial. Temas como: Tecnologias a Serviço da Educação e Gestão, Monitoramento e Avaliação dos Processos de Ensino e Aprendizagem, Política de Responsabilização Educacional, foram abordados nos módulos do curso e sempre estavam presentes até mesmo nos módulos que tratavam de pautas do campo democrático. A Gestão da Qualidade Total se fazia presente, de forma sutil, ou mesmo de forma explícita.

No curso de 2017, a qualidade customizada passa a ter contornos mais delineados. Se antes (2012) era um programa em desenvolvimento, que dividia espaço em formas que se aproximavam da paridade discursiva, agora, passou a ter o domínio do currículo, mesmo com alguma força manifestada pelos defensores de uma educação de qualidade social. O PROGEPE de 2017, em alguns dos seus módulos, ainda destaca que o projeto do governo do estado é de promover a qualidade social da educação, no entanto, a maioria dos módulos, que abordaram diretamente a temática, foram suprimidos do currículo, dando espaço para temas da gestão empresarial, como: Planejamento Estratégico, Gestão por Resultados na Educação, Gestão de Pessoas e Liderança.

As competências necessárias para exercer o cargo de diretor escolar, como descritas no Decreto 47.297/2019, passaram a ser cada vez mais alinhadas às premissas do programa de escolas de qualidade total, os mesmos princípios apontados por Ramos (1992), ao se basear nos ensinamentos de Deming, na busca da excelência que, no contexto do estado de Pernambuco, é a obtenção de maiores índices de aferidos pelas avaliações externas.

Destacamos, ainda, que, em 2017, o curso deixou de ser presencial e passou a ser à distância, por meio de plataformas *online*, muito criticadas pelos sujeitos ouvidos, principalmente os diretores. Os conteudistas externos e ligados às pautas democráticas foram, em grande parte, substituídos por gestores da estrutura da administração estadual, principalmente ligados à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e, com isso, a qualidade da educação ganha contornos mais definidos do campo empresarial. A formação do gestor escolar, mais ligada à ética do mercado, é equiparada a de um administrador de empresa.

E os temas caros ao campo democrático passam a ser ressignificados para a lógica produtivista.

A última edição do curso que está dentro do recorte desta pesquisa, a edição de 2019, destacou-se como a fase final em busca de uma formação de diretores de escola para a promoção de uma qualidade educacional customizada. O atual momento tem o retrato da consolidação do modelo de gestão baseada nos princípios empresariais como principais norteadores das diretrizes formativas do curso de aperfeiçoamento em gestão escolar.

Se nos cursos dos anos de 2012 e 2017 ainda haviam disputas dentro do PROGEPE, em 2019 passaram a ser quase inexistentes, uma vez que o currículo foi dominado pelas estratégias gerenciais. A qualidade social da educação, como objetivo da política de gestão da SEE-PE, não se configura mais e, agora, é a formação do gestor gerente. No currículo desta última edição, nos cadernos temáticos, os temas do campo democrático não estiveram mais presentes. O objetivo agora é formar gerentes educacionais e isso esteve presente nos discursos de qualidade educacional expressados nos cadernos temáticos e pelos diretores ouvidos.

Em um primeiro momento, os diretores ouvidos descreveram a educação de qualidade como a educação que reflete o currículo pedagógico dos cursos de formação de professores no Brasil — uma educação democrática e de qualidade social. No entanto, quando se referiram às práticas para estar de acordo com as diretrizes da SEE-PE, eles descreveram uma educação com fins nos resultados metrificados. Por mais que haja essa relação dialética no processo, o programa hegemônico é o que tem a qualidade total como referencial, como foi observado nos cadernos temáticos, nas vozes dos conteudistas e dos diretores.

As forças democráticas continuam presentes, mas, agora enfraquecidas, mais do que já foram antes. A resistência está presente em algumas práticas discursivas de diretores, que têm que seguir a cartilha gerencial, mas também são fiéis aos princípios da sua formação docente inicial e também da sua formação social.

A discursividade do campo neoliberal capturou a gestão democrática — descentralização, autonomia, participação, dentre outros instrumentos foram incorporadas ao projeto da qualidade total, como destaca Sander (2007), quando

diz que foram incorporados não como uma perspectiva teórica, mas somente na perspectiva técnica.

Para a dominação das estruturas do Estado e dos sujeitos, o projeto neoliberal tem, como uma das suas estratégias, o discurso do *novo*, onde tudo se transforma — Estado mínimo em Estado melhor, o burocrático em pós-burocrático, a gestão pública em Nova Gestão Pública. E, nesse jogo, utilizam-se simulacros de atendimento das pautas dos grupos e sujeitos que antagonizam na arena pública. O simulacro de qualidade social é uma das características da qualidade educacional customizada.

Nestes termos, surge-nos a reflexão: o PROGEPE, então, é uma ferramenta importante como uma demanda dos educadores? Sim. No entanto, é um simulacro de atendimento de pauta desses sujeitos. Neste estudo que apresentamos e, aqui, concluímos, destacamos que a busca por uma qualidade social, por meio da política para as escolas estaduais, desde os seus primeiros delineamentos, reflete uma estratégia de implantação de uma educação de qualidade total, programa que, no Brasil, teve suas primeiras experiências há 30 anos e agora chega à sua maturidade, se reinventado sob o nome de qualidade social, nas diretrizes da SEE-PE. O *Um Novo Pernambuco* — as novas ferramentas de gestão da qualidade total, nascidas no final dos anos de 1940.

A qualidade educacional, que é resultado dos modelos total e social, é a qualidade educacional customizada, em outros termos, se conduz como a gestão da qualidade total sob o discurso de qualidade social, mas operando de forma empresarial. E assim tem sido a política do governo do estado para as escolas estaduais, nos últimos 16 anos. Ao final desta pesquisa, com os elementos catalogados e analisados, foi possível chegar à qualidade customizada, como um modelo de qualidade educacional multifacetado. Apontamos também a necessidade de se desenvolver uma ideia de qualidade derivada da qualidade educacional customizada, apontada neste estudo, que denominamos de **qualidade neototal**, que sintetiza o *modus operandi* da Nova Gestão Pública no campo da educação. Esta perspectiva fica como indício para estudos posteriores que desenvolveremos, e para que outros pesquisadores possam também se debruçar sobre ela e aprofundar questões que não foram contempladas nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**; n. 10. 52 p. 1997.
- AFONSO, A. J. RAMOS, E. L. Estado-nação, educação e cidadanias em transição. **Revista Portuguesa de Educação**, 2007, 20(1), pp. 77-98
- AFONSO, Almerindo J. Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr.-jun. 2012.
- ALMEIDA, Luana C; BETINI, Geraldo A. A Qualidade da Escola: Debatendo Princípios Rumo à Construção de uma Qualidade Socialmente Referenciada. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, 2016, 9(2), 49-63.
- ALVES, F. Políticas educacionais de desempenho escolar nas capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008
- ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigmas na Administração Pública. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, mar. 2012.
- ARAÚJO, M. M. A pedagogia da qualidade total: o novo modo (empresarial) de organização da educação escolar. **Revista Educação em Questão**, 8 (1): 33-45, jan. /Jun. 1998.
- ANTÓNIO, N.; TEIXEIRA, A. **Gestão da qualidade**: de Deming ao modelo de excelência da EFQM. Lisboa: Edições Sílabo, 2007.
- AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BALL, S. J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/Dez 2001.
- BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 21-53.

BARBOSA, Eduardo F.; et al. **Implantação da qualidade total na educação**. Belo Horizonte: UFMG, Escola de Engenharia, Fundação Christiano Ottoni, 1995.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - out. 2005.

BARROSO, J. A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. **Revista Educação. Temas e Problemas**. Évora, n. 12 e 13, pp. 13-25, 2013.

BID. **Liderando a partir do centro: o modelo de gestão de Pernambuco**. ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SHOSTAK, Ray (Org.). Nota técnica do BID, nº 638. Brasília, 2014.

BLAU, Peter. M.; SCOTT, W. Richard. **Organizações Formais**. São Paulo: Atlas, 1979.

BRASIL. Resolução CNE/CEB 4/2010. Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de julho de 2010, Seção 1, p. 824.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática a gerencial. **Revista Serviço Público**. 47 (1) janeiro-abril 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Economia e administração: mercado e poder. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, [S. l.], v. 19, n. 4, p. 39-43, 1979.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8 n. 2, p. 185-206, jul./out. 2010

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia**. 9.ed. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2004.

CARVALHO, Marly Monteiro de; PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da qualidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

CLAD. **Uma nova gestão pública para América Latina**. Documento do CLAD, 1998. (Conselho Científico do Centro Latino Americano de Administração para o desenvolvimento).

CRUZ, Maurício; MARINI, Caio; LEMOS, Marina. **Modelo de Gestão Todos Por Pernambuco**: características e avanços. In: Governança em ação - volume 5. Brasília: Publix Editora, 2014.

CURY, C. J. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out.-dez., 2014.

CURY, C. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 29, n. 2, 2013.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Traduzido por Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMING, W. E. **Calidd, produtividade y copetitividad la salida de la crisis**. Madrid: Diaz e Santos, 1989.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

DOURADO, L. F.; SANTOS, C. A.; OLIVEIRA, J. F.. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Série Documental (INEP), Brasília, v. 24, n.22, p. 05-34, 2007.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUARTE, Alexandre W. B. Políticas Avaliativas, Nova Gestão Pública e Trabalho Docente no Brasil: Reformas nos Sistemas de Ensino e a Repercussão Sobre o Trabalho do Diretor Escolar no Estado de Minas Gerais. **Journal of Education**, Vol. 8, issue 01, pp. 28-54, 2020.

ELIAS, V. R. **Qualidade total e educação: uma análise de propostas de implantação da qualidade total na educação**. 1997. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo : Globo, 2012.

FAIRCLOUGH, N. Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica. Trad. Iran F. de Melo. **Linha d'Água**, n. 25 (2), p. 307-329, 2012.

FAIRCLOUGH, Norman. A dialética do discurso. **Revista Teias** v. 11 • n. 22 • p. 225-234, maio/agosto, 2010.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Izabel Magalhaes, trad. Brasília Editora Universidade de Brasília. 2001.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. Trad. Irene de Bojano e Mário de Sousa. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

FERRARO, Auceu. R. Quantidade e qualidade na pesquisa em educação, na perspectiva da dialética marxista. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 1(67), p. 129-146, jan./abr. 2012.

FERREIRA, Raimundo N. **Políticas de formação continuada de gestores escolares**: um estudo do Programa de Formação de Gestores de Escolas Estaduais de Pernambuco (PROGEPE). 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, Recife, 2016.

FREDERICKSON, George H. **Nueva administración pública**. Trad. Angel Carlos Gonzales Ruiz. México: Noema editores, 1983.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários a prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2012.

FREITAS, L. C. de. Os empresários e a política educacional: como o proclamado direito à educação de qualidade é negado na prática pelos reformadores empresariais. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 48–59, 2014.

FREITAS, L. C; Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública Educ. Soc. Campinas, v.26, n.92, p. 911- 933 out.2005.

FRENCH, Wendell L. and BELL, Cecil H. Jr. **Desarrollo Organizacional**: Aportaciones de las ciencias a la conducta para el mejoramiento de la organización. Trad. Guadalupe Meza Staines. México: Editorial Pearson Education, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

GADOTTI, Moacir. (2013) **Qualidade na educação: uma nova abordagem. In: Congresso de Educação Básica: qualidade na aprendizagem.** Florianópolis. Anais..., Florianópolis: Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, 2013. p. 1-18.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social.** Trad. Ivo Storniolo. São Paulo: Ed. Idéias e Letras, 2007.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do cárcere, volume 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política.** trad. Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira, Carlos Nelson Coutinho. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. [Recurso eletrônico]

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GENTILI, P. A qualidade social como contraposição a qualidade total: reflexões de Pablo Gentili. **Revista Educação em Questão**, 8 (1): 121 – 140, jan. / Jun. 1998. Entrevista concedida a Revista Educação em Questão.

GENTILI, Pablo A. A. O discurso da “qualidade” como nova lógica conservadora. In: GENTILI, P. A. A; SILVA, T. T (Org.). **Neoliberalismo, Qualidade total e Educação.** 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 111-177.

GRIMALDI, E.; SERPIERI, R.; TAGLIETTI, D.. Jogos da verdade. A Nova Gestão Pública e a modernização dos sistema educacional italiano. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 759-778, jul.-set., 2015.

GOMES, P. A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufacturados aos serviços de informação, **Cadernos BAD**, Vol. 2, pp. 6-18, 2004

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1989.

HALL, D.; GUNTER, H. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 743-758, jul.-set. 2015.

HOOD, Christopher, A Public Management For All Seasons?. **Public Administration.** Reino Unido: n. 69, vol. 1, 1991. p. 3 -19

KRAUSZ, Rosa. R. **Trabalhabilidade.** São Paulo, SP: Nobel, 1999.

KEINERT, Tania M. M. Os paradigmas de Administração Pública no Brasil (1900-1992). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.34, n.3, p. 41-48. 1994.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. 25 ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

LAVAL, Cristian. **A Escola não é uma empresa**: O neoliberalismo em ataque ao ensino público. trad. Maria Luiza M. de Carvalho e Silva. Londrina: Editora Planta, 2004.

LIMA, C. Licínio. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 42, e249276, 2021.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MARQUES, Luciana R. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e69772, 2020.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos e filosóficos**. Trad. Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Martin Claret, 2017.

MAYO, ELTON. **The Social Problems of an Industrial Civilization**. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1945.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, vol 41. Rio de Janeiro, 2007.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. Qualidade na educação básica: entre significações, políticas e indicadores. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 42, n. 28, 2012.

NEWMAN, J. CLARKE, J. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NEVES, Lúcia M.W. (Org.). A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 3, p. 707-726, 2017.

OLIVEIRA, Francisco. O Surgimento do Antivalor: Capital, Força de Trabalho e Fundo Público". **Novos Estudos Cebrap**, nº 22, 1988. pp. 8-28.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. Campinas-SP: **Educação e Sociedade**, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional e regulação no contexto Latino-Americano: Argentina, Brasil e Chile. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 15, n. 28, p. 45-62, jan./jun. 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior. 5 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PARCERISA, Lluís L. Nueva Gestión Pública y reforma educativa: La recontextualización de la autonomía escolar en diferentes contextos escolares en Cataluña, **Revista Portuguesa de Educação**, n. 29, vol. 2, 359-390, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade de ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. Administração Pública e seu ensino: um campo em busca de Legitimação. **Revista do Serviço Público**-Edição especial comemorativa dos 70 anos da RSP, Brasília, ENAP, p. 133-150, 2007.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio P; RODRIGUES, Silvia. Governança versus nova gestão pública: conservadorismo ou inovação? **o&s** - v.15 - n.46 - Julho/Setembro – 2008.

PERNAMBUCO. **Decreto n. 38.103, DE 25 de abril de 2012**. regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. 2012a.

PERNAMBUCO. **Decreto n. 25.346, de 2 de abril de 2003.** Regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública e dá outras providências. 2003b.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar n. 49, de 31 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. 2003a.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 11.629 de 28 de Janeiro de 1999.** Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, cria e extingue cargos e dá outras providências. 1999

PERNAMBUCO. **Secretaria de Planejamento e Gestão.** Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão. Volume I. Formulação da Estratégia. Recife, 2014.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Gestão Pública. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2019b.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Planejamento Estratégico. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2019c.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Educação Integral e Profissional. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2019d.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Monitoramento e Avaliação na Educação. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2019e.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Gestão Escolar e o Desempenho do Gestor Escolar. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2019f.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Gestão por Resultados na Educação. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017a.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Gestão Democrática e Participativa. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017b.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE):** Módulo de Responsabilidade Social e Educacional. Recife: Secretaria de Educação de Pernambuco, 2017c.

PERNAMBUCO. **Decreto 47.297, DE 12 de abril de 2019.** Regulamenta os critérios e procedimentos para realização do processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais. 2019a.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE).** Curso de aperfeiçoamento: Módulo I - Políticas Públicas Educacionais: Marcos Regulatórios. Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012a.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE).** Curso de aperfeiçoamento: Módulo VII – Educação de qualidade social / Secretaria de Educação. – Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012b.

PERNAMBUCO. **Programa de Formação de Gestor Escolar (PROGEPE).** Curso de aperfeiçoamento: Módulo XII – Políticas de responsabilização educacional / Secretaria de Educação. – Recife: Secretaria de Educação do Estado, 2012c.

PINHO, José Antonio G.; SACRAMENTO, Ana Rita S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 43, núm. 6, novembro-dezembro, 2009, pp. 1343-1368

SANDER, Benno. Gestão Educacional: concepções em disputa. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SILVA, Maria. Abádia.. O Consenso de Washington e a privatização na educação brasileira. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 255-264, jul./dez. 2005.

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

SIMON, Hebert A. **O comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, Serviço de Publicações, 1965.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TELLO, C.; MAINARDES J. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015.

VIGOTSKII, L. S.; LURIA, A. R.; LEONTIEV, A. N. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. Trad. Maria da Penha Villalobos. 11. Ed. São Paulo: Ícone, 2010.

WAHRLICH, Beatriz M. S. **Uma análise das teorias da organização**. 2 ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 1. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

VERGER, A. NORMAND, R. Nueva gestión pública e educacion: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de um modelo de reforma educativa global. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015.

WOODWARD, Joan. **Organização industrial**: teoria e prática. São Paulo, Atlas, 1977.