


**Políticas educacionais e Nova Gestão Pública: aderências e distanciamentos
nas redes públicas de Pernambuco e Goiás***

**Education Policies and New public Management: adherence and distancing
in the public networks of Pernambuco and Goiás**

**Políticas educativas y Nueva Gestión Pública: adherencias y distancias
en las redes públicas de Pernambuco y Goiás**

Luciana Rosa Marques**

 <https://orcid.org/0000-0001-6002-5953>

Resumo: A Nova Gestão Pública (NGP) tem se constituído como hegemônica na gestão da coisa pública, sem, no entanto, apresentar um formato único de implantação. Embora baseada em princípios de competitividade, resultados, avaliações externas e controle, seus contornos são diferenciados e várias experiências vêm sendo implantadas nos diferentes estados da federação tomando por base os preceitos da NGP. Essa nova racionalidade de gestão pública apresenta reflexos na forma de gestão e de regulação da educação, como alternativa eficiente e eficaz na busca por sua qualidade. Assim sendo, neste estudo, buscou-se identificar as semelhanças e as diferenças na implantação da NGP em Pernambuco e Goiás, estados com destaque nas avaliações de larga escala, por meio do discurso de gestores educacionais e diretores de escolas. Identificou-se ainda que, apesar de as duas redes estarem coadunadas com a racionalidade da NGP, a gestão democrática é enfatizada e colocada como importante elemento de qualificação da educação.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Qualidade da educação. Teoria do discurso. Política educacional.

Abstract: The New Public Management (NPM) has become hegemonic in the management of public affairs, without, however, presenting a single implementation format. Although based on principles of competitiveness, results, external evaluations and control, its contours are different and several experiences have been implemented in various states of the federation based on the precepts of the NPM. This new rationality of public management has repercussions on the form of management and regulation of education, as an efficient alternative in the search for its quality. Thus, this study sought to identify the similarities and differences in the implementation of the New Public Management in Pernambuco and Goiás, Brazil, states with emphasis on large-scale assessments, through the discourse of educational managers and school principals. It was identified that, although the two networks are in line with the rationality of the NPM, democratic management is emphasized and placed as an important element of education qualification.

Keywords: New Public Management. Quality of education. Discourse theory. Education Policies.

* Este estudo recebeu apoio da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

** Doutora em Sociologia, professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. Coordenadora do Grupo de Trabalho – GT 05 (Estado e Política Educacional) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). E-mail: <luciana.marques@ufpe.br>.

Resumen: La Nueva Gestión Pública (NGP) se ha constituido como hegemónica en la gestión de los asuntos públicos, sin, no obstante, presentar un formato único de implementación. Aunque basada en principios de competitividad, resultados, evaluaciones externas y control, sus contornos son diferenciados y han sido implementadas varias experiencias en los diferentes estados de la federación tomando como base los preceptos de la NGP. Esta nueva racionalidad de gestión pública presenta reflejos en la forma de gestión y regulación de la educación, como alternativa eficiente y eficaz en la búsqueda de su calidad. Siendo así, en este estudio se buscó identificar las similitudes y diferencias en la implementación de la NGP en Pernambuco y Goiás, Brasil, estados con destaque en las evaluaciones de gran escala, por medio del discurso de gestores educativos y directores de escuela. También se identificó que, aunque las dos redes estén en línea con la racionalidad de la NGP, la gestión democrática es enfatizada y colocada como un elemento importante de la calificación de la educación.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública. Calidad de la educación. Teoría del discurso. Política Educativa.

Introdução

A Nova Gestão Pública (NGP) é um modelo de gestão que visa gerir os serviços públicos a partir dos preceitos da gestão privada, visando melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, com base em metas e resultados em avaliações de larga escala. Esse modelo vem se tornando hegemônico no mundo ocidental e assumindo contornos diferenciados em várias localidades em que tem sido implantado.

É um movimento de reconstrução do Estado que, de acordo com Dasso Junior (2014), tem práticas distintas nos diferentes países, em função de suas características históricas e culturais, que são bastante diferenciadas. É importante ressaltar, contudo, que “[...] inspirar-se na gestão privada é um erro conceitual grave porque a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente da gestão privada” (DASSO JUNIOR, 2014, p. 16). Enquanto a lógica do público deve ser inspirada pela solidariedade, pelos interesses coletivos, do cidadão, a lógica privada é determinada pela lógica mercantil do consumo, dos interesses individuais, do cliente, sendo, portanto, duas lógicas antagônicas.

Não diferindo do restante do globo, no Brasil, a NGP vem sendo adotada em diferentes localidades, desde a década de 1990, quando se consolidou na reforma do Estado proposta por Bresser Pereira (1996) no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo instituída pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), sob seu comando, tendo como principais características a redução do aparelho estatal, a privatização, os cortes, a redução do funcionalismo, além da implantação das parcerias público-privado, em seus diferentes formatos.

A Nova Gestão Pública e a educação

Na gestão da educação, a NGP também vem se solidificando como modelo hegemônico, com configurações variadas e, também, se afirmando como mecanismo de controle do Estado. Sua implantação tem influenciado de forma significativa os sistemas educativos e a organização da escola e modificado a concepção de educação, que se encontra imersa nos padrões do mundo globalizado (PARENTE; VILAR, 2021).

A NGP tem alterado a forma como se concebe a gestão de instituições educativas, já que princípios como autonomia escolar, prestação de contas e gestão baseada em resultados têm norteado a forma como se regula, provê e financia a educação pública. Todavia, a NGP não é um modelo de reforma educacional monolítico, nem adota o mesmo formato em todos os locais, sendo possível observar desenhos de política educacional bem diferenciados. No entanto, segundo Oliveira (2015),

[...] alguns de seus princípios podem ser observados nas reformas que ocorreram nas últimas décadas em diferentes contextos nacionais sendo eles: a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundada na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares. (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

Constituindo-se como solução hegemônica dos problemas educacionais, as políticas baseadas na NGP criam uma percepção generalizada de que solucionariam as dificuldades dos sistemas educativos contemporâneos, as quais são adotadas tanto por governos do campo progressista quanto do campo conservador, sendo, desse modo, o principal modelo de regulação estatal na atualidade. Não existe, porém, um modelo monolítico a ser seguido. Tendo como argumento central a modernização do Estado, a NGP estabelece como seu principal objetivo a racionalização dos processos administrativos, e seus princípios cristalizam-se em políticas educacionais, que assumem contornos diferenciados, como expresso por Verger (2015) no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios da NPG e políticas educacionais

Princípios da NPG	Políticas educacionais
Gestão profissional dos serviços públicos.	Profissionalização e empoderamento dos gestores escolares.
Normas e medidas de desempenho mais explícitas.	- Definição de indicadores de qualidade e de <i>benchmarks</i> sobre êxito educativo. - Padrões curriculares comuns.
Ênfase no controle dos resultados.	Avaliação externa dos resultados e do rendimento escolar.
Desagregação do setor público em pequenas unidades de gestão.	Autonomia escolar, <i>school-based management</i> .
Maior competição no setor público.	- Subsídios públicos para as escolas privadas. - Financiamento <i>per capita</i> . - Publicação dos resultados obtidos pelas escolas em testes estandardizados.
Adoção do estilo gerencial do setor privado.	- Flexibilização de contratação e dispensa pela escola. - Estilo gerencial para direção das escolas.
Restrição no uso de recursos públicos.	- Financiamento das escolas com base nos resultados. - Remuneração dos docentes com base em critérios de mérito e produtividade.

Fonte: Adaptada pela autora de Verger (2015, p. 602).

Ao focar a relação entre burocracia e tecnologia, Lima (2021) mostra que as novas formas de administração pública da educação foram propostas a partir da lógica do privado e do empreendedorismo, apontando soluções que estariam em novas lideranças e novas formas de governança para reformar a educação e garantir sua qualidade e performatividade. A NGP (assim como a Nova Governança e a Reinvenção do Governo) tornou-se um importante referencial para as reformas educacionais, apelidadas de reformas gerenciais, baseadas na gestão empresarial e na chamada pós-burocracia.

Investigando políticas educacionais pela teoria do discurso

Com base na multiplicidade de formatos que as políticas baseadas da NPG podem tomar, realizou-se um estudo nos estados de Goiás e de Pernambuco visando analisar as políticas educacionais implantadas nesses dois estados e suas repercussões na escola. São estados que têm se destacado em avaliações de larga escala e sendo tomados, muitas vezes, como referência e exemplo de sucesso na qualificação da educação.

As políticas educativas globais, como as que conformam a doutrina da NGP, são ativamente reinterpretadas e modificadas, tanto pelos fazedores de políticas locais quanto pelos que materializam as políticas em última instância, professores, gestores e funcionários que atuam no chão da escola. Dessarte, é importante entender a hegemonia das soluções propostas pela NGP de um ponto de vista discursivo. A opção, neste estudo, foi, então, pela Teoria do discurso de corte laclauiano. Nessa perspectiva, o discurso é tomado como uma prática social, em outras palavras, como forma de construção social, cuja condição ontológica é a política, o que implica considerá-lo como uma forma de ação das pessoas sobre o mundo e sobre os outros, expressando as relações sociais que se colocam na sociedade. Constitui-se, portanto, em ações, seleções, escolhas, linguagens, enfim, todas as produções sociais das quais é expressão, podendo ser um caminho para o entendimento dos sentidos produzidos no “cotidiano”.

O discurso, segundo Fairclough (2001, p. 64), faz parte da sociedade, “[...] constituindo ou construindo a sociedade em diferentes aspectos: o discurso constitui os objetos do conhecimento, os sujeitos e as formas sociais do ‘eu’, as relações sociais e as estruturas conceituais”. Visa-se, dessa maneira,

[...] não mais tratar os discursos como conjuntos de signos (elementos significantes que remetem a conteúdos ou representações), mas como práticas que formam sistematicamente os objetos de que falam. Certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala. É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever. (FOUCAULT, 2004, p. 55, grifo do autor).

De acordo com Foucault (2004), falar é fazer alguma coisa, o que é diferente de exprimir o que se pensa ou de colocar em ação as estruturas linguísticas. Dessa forma, a mudança do discurso é uma transformação das práticas, se constituindo no “[...] conjunto das condições segundo as quais se exerce uma prática, segundo as quais essa prática dá lugar a enunciados parcial ou totalmente novos, segundo as quais, enfim, ela pode ser modificada” (FOUCAULT, 2004, p. 234).

Para Laclau (1986), o campo do social poderia ser visto como uma disputa entre diferentes projetos que tentam fixar significados por meio de práticas articulatórias, que só conseguirão temporariamente. É preciso, então, relacionar o enunciado a um campo adjacente, pois “[...] um enunciado tem sempre a margem povoada de outros enunciados” (FOUCAULT, 2004, p. 110), que são o que os tornam possíveis. Dessa forma, não há enunciados livres, neutros ou independentes, mas eles sempre fazem parte de um conjunto e desempenham um papel em meio a outros enunciados, distinguindo-se ou apoiando-se neles, integrando-se, por conseguinte, em um jogo enunciativo. Descrevê-los, portanto, “[...] não significa isolar e caracterizar um segmento horizontal, mas definir as condições nas quais se realizou a função que deu a uma série de signos (não sendo esta forçosamente gramatical nem logicamente estrutural) uma existência, e uma existência específica” (FOUCAULT, 2004, p. 123). Assim, grupos de enunciados constituem uma formação discursiva e um discurso pode ser definido como um conjunto de enunciados apoiados na mesma formação discursiva.

O discurso inclui tanto o linguístico quanto o extralinguístico, na medida em que todas as configurações sociais são significativas, e, nessa acepção, os significados das palavras e das práticas dependem do espaço discursivo, que é construído por práticas articulatórias, em que se colocam. Como prática social, o discurso é tomado como prática política, que transforma, mantém e estabelece as relações de poder e as entidades coletivas em que tais relações se colocam, havendo, pois, uma competição para fixar sentidos¹ a configurações significativas particulares. Desse modo,

¹ Sentidos que são fixados de forma contingente, ou seja, são provisórios.

a prática discursiva tanto pode contribuir para a reprodução da sociedade como para sua transformação.

Visando compreender as repercussões da NGP adotada pelos governos de Pernambuco e de Goiás na gestão das escolas vinculadas à rede estadual de ensino, foi realizada a análise dos documentos de orientação da política educacional desses dois estados. No estado de Goiás também foi realizada entrevista com um representante da Secretaria de Educação, o que não foi possível em Pernambuco². Posteriormente, foram realizadas entrevistas com os gestores das escolas de maior e menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)³ da rede estadual de Pernambuco e de Goiás, visando perceber como a racionalidade da NGP tem sido incorporada pelos atores educacionais por meio do discurso dos diretores sobre as mudanças ocorridas nas escolas a partir da adoção da NGP.

Os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE). A preocupação com as questões éticas permeou todo o processo da pesquisa, desde a elaboração do projeto até a disseminação de seus resultados, atendendo aos princípios gerais que orientam as pesquisas em educação, definidos pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED (2021), seguindo a prática da boa ciência.

Nova Gestão Pública e a política educacional em Pernambuco e Goiás

Em se tratando de Pernambuco, o estado localiza-se no Nordeste do Brasil, ocupando uma área de 98.149.119 km². Também faz parte do território pernambucano o arquipélago de Fernando de Noronha, mundialmente conhecido por suas belezas naturais e preservação da fauna e da flora marinha. No último Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, sua população era de 8.796.448 (IBGE, 2021a), apresentando uma densidade demográfica de 89,62 habitantes por km². A população estimada, em 2021, era de 9.674.793 pessoas, segundo o IBGE (2021a). Pernambuco foi o primeiro núcleo econômico do Brasil, uma vez que se destacou na exploração do pau-brasil e foi a primeira parte do país onde a cultura canavieira se desenvolveu efetivamente. O Produto Interno Bruto (PIB) pernambucano, em 2020, foi de 204 bilhões de reais. O estado apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,673. A taxa de desemprego, em 2021, foi a pior do país, chegando a 21,6% – no Brasil, essa taxa é de 14,1%. O rendimento médio dos trabalhadores pernambucanos é de R\$ 1.881,00. Pernambuco é berço de várias manifestações tradicionais, como a capoeira, o coco, o frevo e o maracatu, bem como detentor de um vasto patrimônio histórico, artístico e arquitetônico, sobretudo no que se refere ao período colonial.

Em 2020, havia 1.267.262 estudantes matriculados no Ensino Fundamental e 342.896 no Ensino Médio. A taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos de idade ou mais foi de 11,9% em 2019, o dobro da média brasileira, de 6,6%. Mais da metade dos pernambucanos (56,4%) com 25 anos de idade ou mais não concluiu a Educação Básica obrigatória, segundo o IBGE (2020). A taxa de escolarização no estado é de 30,7% na faixa etária de 0 a 3 anos; 92,2% entre 4 e 5 anos; 99,3% de 6 a 14 anos; 84,6% entre 15 e 17 anos; e 27,9% entre 18 e 24 anos. O Ideb dos anos iniciais do Ensino Fundamental foi de 5,1 em 2019; o dos anos finais do Ensino Fundamental foi

² Projeto submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

³ O Ideb foi tomado como referência e critério para definição das escolas campo da pesquisa, o que não significa, contudo, concordância com a utilização do Ideb como parâmetro de definição de qualidade da educação tal qual vem sendo utilizado na política educacional brasileira.

de 4,5 e o do Ensino Médio de 4,4. O Estado apresenta significativa evolução nos resultados do Ideb, superando as metas previstas, conforme pode se observar na Figura 1 que segue.

Figura 1 – Evolução do Ideb no estado de Pernambuco



Fonte: Extraído de QEdu.⁴

O modelo gerencial começou a ser implantado em Pernambuco em 2003, sendo consolidado no governo Eduardo Campos⁵ por meio do Programa de Modernização de Gestão Pública do Estado (PMGPE). A “fórmula” proposta para a NGP institui um modelo que funcionaria em rede, composto por quatro sistemas: Controle Social, Planejamento e Gestão, Gestão Administrativa e Controle interno. O discurso do governo apresenta um novo modelo de gestão pública como o eixo de mudanças radicais nos serviços públicos, que, em um prazo de tempo curto, estabeleceriam indicadores utilizados para referendar sua qualidade em diferentes áreas de atuação do setor público.

Especificamente para a educação, o PMGPE estabelece, em seu documento norteador, um novo panorama, apresentando a gestão por resultados e dispondo metas para a educação específicas e voltadas ao desenvolvimento do sistema educacional do estado. O PMGPE seria um mecanismo estratégico voltado à melhoria do Índice de Desenvolvimento Educacional do Estado de Pernambuco (Idepe) com vistas a desenvolver a gestão por resultados. O PMGPE/Metas para educação tem como principal objetivo consolidar, nas instituições de ensino da rede, a cultura da democracia e da participação popular, baseada em diagnóstico, planejamento e gestão, focando sempre nos resultados. O PMGPE institui as metas a partir de indicadores, em busca de alcançar objetivos previamente estabelecidos pela Secretaria de Educação a cada ano, ao levar em conta as realidades vividas por cada escola, visando melhorar as dinâmicas e os resultados das instituições de ensino, desenvolvendo, assim, boas práticas, que são incentivadas pela bonificação⁶, concedida

⁴ Disponível em: <https://qedu.org.br/estado/117-pernambuco/ideb>. Acesso em: 10 jan. 2022.

⁵ Ainda em 2006, iniciaram as primeiras reuniões na “construção de um novo Modelo de Governança Pública”, de maneira que o então candidato Eduardo Campos, em encontros com os representantes de vários segmentos da sociedade, passou a eleger quais seriam os “temas-chave” e as “linhas mestras” da administração futura.

⁶ A unidade que alcançar 50% da meta receberá a metade do bônus, e a partir daí será considerado o intervalo de 10% até atingir 100% da meta.

a todos os profissionais das escolas que alcançam as metas previamente definidas, materializando a premiação pelo sucesso obtido no trabalho da escola.

O documento do PMGPE/Metas tem como discurso constitutivo, ainda, a política de Responsabilização Educacional baseada no sistema de avaliação educacional do Estado e nas metas para a Educação Básica. O Governo do estado de Pernambuco entende que, para a materialização dos resultados do Programa, se faz necessário

[...] o comprometimento de todos os professores, gestores, comunidade escolar, estudantes e suas famílias. O trabalho baseado em metas e em resultados faz parte do Programa de Modernização da Gestão Pública adotado pelo Governo de Pernambuco. Na Educação, o objetivo é melhorar os indicadores educacionais do Estado, sobretudo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE), que impulsionará a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em virtude da similaridade na metodologia adotada. (PERNAMBUCO, 2008, n.p.).

Para garantir esse comprometimento, o Governo estabelece um Termo de Compromisso por meio do qual fica acordado que a Secretaria de Educação deve apoiar a escola na elaboração e na implementação de sua proposta pedagógica, oferecendo a infraestrutura necessária e desenvolvendo ações que garantam a presença de professores em todas as suas turmas e disciplinas. Em contrapartida, a equipe gestora torna-se responsável pela elaboração e pela execução de seu Plano de Ação.

Esse termo de compromisso, de acordo com o discurso dos gestores escolares, estabelece os compromissos da escola para alcançar metas previamente determinadas pela Secretaria, visando a sua melhoria. *“Melhorar a nota é o único compromisso que a escola tem que ter”*. No termo de compromisso, as responsabilidades que a escola precisa assumir são muitas, de forma que *“[...] a gente assina sem nem ler (risos)! Porque se lê, a gente não assina!”*. No entanto, os compromissos são da escola e não da Secretaria de Educação que *“[...] assume compromissos genéricos, como oferecer formações, enviar professores”* e *“[...] a gente tem que se virar nos trinta”*.

No discurso dos gestores, a avaliação externa apresenta centralidade, como forma de responsabilização. O Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (Saepe) foi implantado a fim de melhorar o resultado das escolas, embora, para o gestor da escola de maior Ideb, o que importa *“[...] é que o aluno entre na universidade pública”*. Ambos trazem em seu discurso a questão do *ranking* como consequência dessas avaliações, sem apresentar, porém, uma postura crítica quanto a isso.

[...] porque existe, o ranqueamento existe, claro, né? Tanto é que quando...é uma expectativa quando vai sair o resultado, e a gente fica analisando até as escolas próximas, né? Eita! Tal escola alcançou, a vizinha aqui alcançou. Como é que a escola tal conseguiu alcançar, né? Como é que escola tal... então, assim, há realmente essa competitividade, né? É nato até do ser humano, né? A competitividade! Mas, o bom seria, o ideal, na verdade, o ideal seria que este resultado, mesmo não representando, no meu ponto de vista, a qualidade da educação que a escola está oferecendo, ele servisse como um norte; para se observar, poxa, mesmo diante dessa dificuldade a gente alcançou isso, né? Será que se nós redirecionarmos o trabalho... a gente consegue melhorar a qualidade? Porque a ideia que tem de estar sempre presente é que o índice não demonstra a qualidade, mas tem uma parcela. Como a gente pode melhorar essa parcela, dessa qualidade, desses índices, para evitar ocorrer a mecanização? Ou seja, vamos fazer um cursinho, vamos preparar só para prova, e aí a gente sabe. (Diretor da escola pernambucana de menor Ideb).

Paradoxalmente, quando questionados sobre as características de uma escola de qualidade, o primeiro elemento constitutivo do discurso dos diretores é a participação e a democracia na escola, que são características fundamentais para que se tenha uma escola de qualidade:

Escola de qualidade! Eu acho que escola de qualidade é aquela que envolve todo mundo. Que envolve gestão, que envolve professor, que envolve família, que dá uma expectativa de futuro pra esses meninos. Eu acho que seja basicamente isso. Eu acho que seja basicamente, isso. (Diretor da escola pernambucana de maior Ideb).

Bom, escola de qualidade é, sobretudo, aquela que oferece condições para que os processos de ensino e de aprendizagem ocorram de maneira mais democrática possível. Quando eu digo ocorrer de maneira democrática, abrange todos os aspectos, não é? Ou seja, a igualdade de condições, não só do acesso, da permanência, que é o mais difícil, porque abrir vaga e encher sala é uma coisa, permanecer é outra. E só vai permanecer se houver, realmente, a qualidade desses processos, do ensino e da aprendizagem. Para ver a qualidade do ensino, entra todas as condições, físicas, financeiras, estruturais e tal. E também para ver a qualidade da aprendizagem, além dessas condições, também existe a questão da participação familiar nesse processo, que é bem complicado. E aí, seria nesse sentido, para ter qualidade, ela precisa realmente oferecer condições de funcionamento desses dois processos. (Diretor da escola pernambucana de menor Ideb).

Como pode ser extraído do discurso dos gestores, democracia e aprendizagem são as características principais de uma escola de qualidade. Nessa qualidade, há a interferência das avaliações, que exigem o compromisso do conjunto da escola. Nessa perspectiva, as avaliações teriam contribuição na qualificação da educação.

O monitoramento dos resultados das escolas é outro princípio da NGP que está presente no discurso dos gestores. Chama atenção que esse monitoramento é realizado pela Secretaria de Planejamento e não pela Secretaria de Educação, o que reforça a opção da gestão educacional de Pernambuco pelo modelo da NGP. A Secretaria de Planejamento e Gestão (Sepalg) preocupa-se com os índices alcançados pela escola, reduzindo o pedagógico aos resultados obtidos pela escola.

Então acontece o monitoramento que eles fazem de maneira virtual, acontece esse monitoramento presencial, não é? Quando a Secretaria, por exemplo, vem até... as visitas que eles chamam GRE [Gerência Regional de Educação] itinerante... que eles vão até a escola para saber, para ver de fato o que é que a gente coloca lá no plano como dificuldade, por exemplo, de melhorar o índice. Eles vêm até a escola para fazer esse acompanhamento, saber realmente se é aquilo que tá dificultando [...]. No início, o objetivo da criação dessa nova função (analista educacional), desse novo cargo, foi justamente fazer esse monitoramento local, e fazer o repasse para a regional. Na prática, a gente sabe que não acontece bem assim, que o analista, ele começou, nesse sentido, ele entrou na escola como um fiscal, teve muita mobilização sindical, de classe, para poder quebrar essa questão, né? Porque até para sala de aula eles iriam, para acompanhar a aula que o professor estava dando. Então foi realmente muito complicado. Aí com o tempo foi se ajustando, ajustando, ajustando, e basicamente hoje ele é o profissional responsável pelo Siepe [Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco], na maioria das escolas. (Diretor da escola pernambucana de maior Ideb).

Por fim, questionou-se os gestores sobre o bônus educacional e sua relação com a qualidade da educação. Verger (2015) aponta os incentivos materiais baseados nas avaliações como um elemento constitutivo da NGP. Em Pernambuco, os profissionais da escola podem receber 13º e 14º salários em função de resultados obtidos nas avaliações do Siepe. Interessante observar no discurso do gestor da escola de menor Ideb como isso passou a ser um fator desagregador na comunidade escolar:

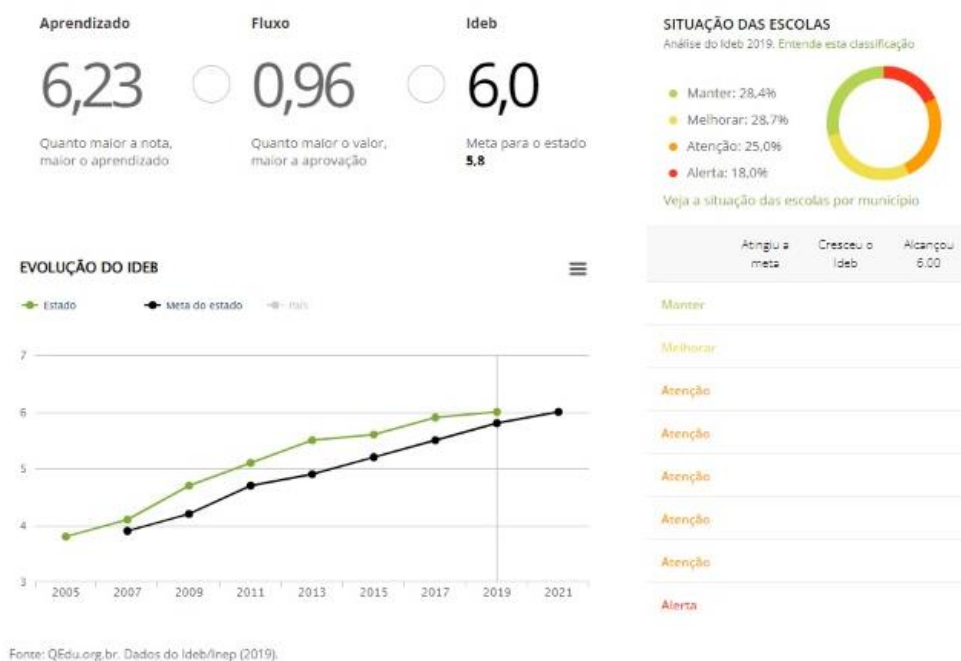
O bônus vem com o mesmo objetivo, o mesmo caráter do IEG [Índice de Eficiência Gerencial]. Ele vem pra apurar arestas. Ele vem para, usando uma palavra bem popular: para calar a boca de quem estava gritando contra, né? Porque quando surgiram esse sistema, todo mundo dizia: “Oxente?! só vai aumentar trabalho! Só vai aumentar trabalho! Só vai aumentar trabalho! Quando surge o bônus, até aquelas pessoas mais politizadas, aquelas pessoas que estavam lá brigando pela qualidade, não pela quantidade, também não vou generalizar, né? Dizer que todos... Mas houve realmente uma... foi perceptível, a mudança de discurso quando se começou a ter um bônus! Poxa, a escola começou a cobrar mais, porque o bônus, diferente do IEG, do índice, ele também inclui o pessoal administrativo no geral, todos que estão na escola, então chegava ao ponto de, em alguns relatos que tivemos, de dizer o seguinte, o porteiro dizia assim: “Professora, a gente não alcançou, né? Vocês não estão ensinando esses meninos, não é?” A merendeira: “Poxa, a escola da minha colega, ela ganhou bônus! Aqui a gente trabalha tanto, nesse fogão, e não conseguiu! Também, esses professores não ensinam!”. Até porque assim, nós sabemos que é complicado para eles compreenderem o processo. Os processos de ensino e de aprendizagem! Então, começou a se ter uma cobrança tão grande por conta disso, que foi quase inevitável começar a se fazer, começar a buscar, a aderir ao processo. Poxa, eu não posso não aderir porque há uma cobrança. Porque a resistência era por conta da cobrança que vinha de cima, então havia uma resistência. Aí, quando ele lança o bônus, aí a cobrança começou a vir de baixo também! De baixo, no sentido de local. Começou a surgir dentro da própria escola. E a partir do momento que até a divulgação desses índices foi o principal responsável por isso. Que até o pai, que vem trazer o filho, ele diz que a escola do outro filho subiu, tá com nota lá em cima. Lá é melhor do que essa escola, então. (Diretor da escola pernambucana de menor Ideb).

Em relação à bonificação, o discurso dos gestores é contraditório. Enquanto o gestor da escola de menor Ideb considera que o bônus contribui na melhoria da qualidade da escola, servindo como “[...] instrumento de mecanização do processo de ensino-aprendizagem”, o gestor da escola de maior Ideb considera que não há interferência, porque o foco é o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o acesso ao Ensino Superior, o que faz com que o Saepe seja uma consequência do preparo dos estudantes para obterem bons resultados no Enem.

Em relação ao estado de Goiás, ele se situa na Região Centro-Oeste do país, no Planalto Central brasileiro. O seu território é de 340.257 km² (IBGE, 2021b). De acordo com o Censo de 2010, Goiás contava com 6.003.788 habitantes, configurando-se como o estado mais populoso da Região Centro-Oeste (IBGE, 2021b). Segundo estimativas do mesmo instituto, a população atingiu, em 2021, 7.206.589 habitantes (IBGE, 2021b). Atualmente, a taxa de crescimento demográfico em Goiás é maior do que a média nacional brasileira. Em 2010, a densidade demográfica era de 17,20 habitantes por km². O território goiano é marcado tanto por vazios demográficos quanto por regiões de alta concentração populacional. O PIB do estado, em 2020, foi de 7,5 trilhões de reais, com aumento de 1,4%, sendo o nono do país. O IDH goiano é de 0,735. O estado tem a sétima menor taxa de desemprego do país, de 12,4%, abaixo da média nacional, com renda média por habitante de R\$ 2.363,00. Em 2020, Goiás teve 861.219 estudantes matriculados no Ensino Fundamental e 254.320 no Ensino Médio (IBGE, 2020). A taxa de analfabetismo é de 6,1%, a qual é inferior à média nacional. A escolarização na faixa etária de 0 a 3 anos é de 25%; entre 4 e 5 anos, 84,7%; de 6 a 14 anos, 99,6%; entre 15 e 17 anos, 88,6%; e 34,7% entre 18 e 24 anos.

O Ideb goiano, em 2019, foi o maior do país, ficando com média 6,0. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o Ideb foi de 6,4, e, nos anos finais, de 5,2. Já no Ensino Médio, o Ideb alcançado foi de 4,7. Como pode ser observado na Figura 2, Goiás teve uma evolução bastante positiva no resultado das avaliações, superando a meta esperada para o período.

Figura 2 – Evolução do Ideb no estado de Goiás



Fonte: Extraído de QEdu.⁷

⁷ Disponível em: <https://qedu.org.br/estado/109-goias/ideb>. Acesso em: 10 jan. 2022.

Em Goiás, a educação insere-se no Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador – Decreto Nº 8.731, de 23 de agosto de 2016 (GOIÁS, 2016) –, que, segundo o documento norteador, “[...] é um programa de desenvolvimento da competitividade e melhoria da gestão pública no Estado de Goiás que abrange todas as áreas de atuação governamental e tem por foco a melhoria de indicadores sociais que impactam positivamente na qualidade de vida do cidadão” (GOIÁS, 2017, n.p.). O programa apresenta três eixos: competitividade econômica; qualidade de vida; e gestão pública eficiente. Chama atenção que “os desafios”⁸ ligados à educação estejam no eixo de competitividade econômica. São eles: elevar a qualidade do aprendizado da rede pública; promover o acesso à Educação Infantil e a expansão e a qualificação da oferta de educação profissional de nível técnico. Para o alcance desses desafios, há projetos como gestão escolar por resultados; aprender mais; rede de Institutos Tecnológicos do Estado de Goiás – Organização Social (Itego – OS); Itego inovador; Goiás parceiro da Educação Infantil, entre outros.

O representante da Secretaria de Educação de Goiás atribui os bons resultados que a rede vem alcançando à construção de um modelo de educação, que está se “*sofisticando ao longo do tempo*”, totalmente alinhado aos preceitos da NPG. O primeiro elemento que destaca em seu discurso é a construção de um currículo próprio, que permitiu o desenvolvimento de seu sistema de avaliação, “*calcado em uma avaliação diagnóstica formativa*”. Segundo ele:

A gente tem uma estrutura de acompanhamento das escolas e esse acompanhamento ele é por meio de uma metodologia própria, que é a tutoria. Diferente de outras redes, que tem fiscal, supervisor. Nosso tutor é uma espécie de um coach⁹ para o gestor e o coordenador pedagógico, para avançar. Então, a pessoa que está ali é corresponsável pelas atividades da escola. Eu digo que ele é o único profissional que é meio escola e meio secretaria, porque ele está ali semanalmente acompanhando, acompanha de três a quatro escolas, e muito na perspectiva formativa. (Representante da Secretaria de Educação de Goiás).

O acompanhamento dá-se com base no planejamento a partir do modelo do PDCA¹⁰. De acordo com ele, a escola faz seu planejamento no início do ano, começa a execução e há o monitoramento, observando se o que foi planejado está sendo executado para eventuais correções.

Quando questionado sobre a educação compor o Eixo da economia no programa do governo, ele confirmou e fez um discurso de defesa dessa relação:

Sim, a gente acredita plenamente nisso. Inclusive, na época a secretária convidou um consultor, mostrando que uma rede que, um Estado que investe em educação cria oportunidade, ele faz um paralelo que é mais ou menos o seguinte: Ele diz que os territórios têm essas características, que você tem territórios que você tem um desenvolvimento econômico muito grande, uma pujança econômica, mas ele não forma profissionais. O que é vai acontecer? Como ele não forma, ele vai ser um estado sempre atraindo, trazendo gente pra lá, porque ele tem mais dificuldade de fazer esse desenvolvimento, porque não tem profissionais. Então, ele vai tá sempre ali tentando capitanear e tal, aí você acaba não gerando oportunidades pra os seus municípios, porque não forma. E do outro lado, você tem as vezes estados que formam, têm uma boa formação, mas não têm um bom desenvolvimento econômico, não gera oportunidades né. (Representante da Secretaria de Educação de Goiás).

Outro elemento destacado no discurso do representante da Secretaria de Educação que tem alinhamento à NPG é a profissionalização dos gestores escolares, por meio do Programa Gestão por Resultados, em parceria com o Instituto Unibanco, com base no entendimento de que “[...] *uma escola de sucesso, via de regra, tem uma gestão de sucesso*”. Embora afirmando em seu discurso

⁸ Cada eixo contém desafios que são transformados em programas de ação, com objetivos, justificativa e metas a alcançar, ao qual são vinculados projetos específicos.

⁹ *Coaching* é uma forma de desenvolvimento na qual alguém denominado *coach* ajuda um aprendiz ou cliente a adquirir um objetivo pessoal ou profissional específico por meio de treinamento e de orientação

¹⁰ Técnica de gestão interativa com base em quatro passos – Planejar, Fazer, Verificar, Ajustar (do inglês *Plan, Do, Check, Adjust*) –, que tem como objetivo melhorar os processos e os produtos de forma contínua.

que Goiás adota a gestão democrática das escolas, ele defende a importância da formação desses gestores na perspectiva do cumprimento do planejamento e do alcance de metas.

Importa ainda entender como essas políticas se materializam na escola. Para isso, analisou-se o discurso dos gestores escolares da escola de maior Ideb e de menor Ideb da rede estadual goiana. Da mesma forma que no discurso do representante da Secretaria de Educação, o currículo único, o sistema de avaliação e o planejamento visando o alcance de metas são elementos constitutivos do discurso dos gestores como fatores de qualificação da educação e que são princípios da NGP que se materializam em políticas educacionais no estado de Goiás. Na escola de maior Ideb, localizada na área central da capital goiana, a estrutura física e organizacional coloca-se como diferencial. A escola, além de ter salas amplas e equipadas, com poucos alunos por turma, tem um coordenador de área que acompanha diretamente o desempenho dos alunos

[...] de forma que, hoje, se você falar o nome do aluno aqui, esse aluno aqui, falar o nome dele, o coordenador de sala conhece a vida dele, se ele estuda, se ele faltou, o que ele precisa, o que precisa estar acompanhado, ou seja, hoje todos os coordenadores conhecem todos os alunos, e o grupo gestor por inteiro, conhece todos os alunos da escola. Sabe o que ele precisa, tem necessidades especiais, família, os que têm família, os que não têm. Então, tudo isso ajuda na aprendizagem, esse acompanhamento mais próximo, mas direto. (Diretor da escola goiana de maior Ideb).

O sistema de avaliação do estado apresenta centralidade no discurso dos gestores. Chama bastante atenção, inclusive, que cada escola tem uma placa na entrada com o resultado das avaliações. Segundo os gestores, a avaliação serve de referência ao acompanhamento do rendimento dos alunos.

Nós temos esse acompanhamento no nosso plano de ação. No início do ano, a gente precisa fazer um plano de ação traçando todas as metas que têm que ser alcançadas até o final do ano. E uma dessas metas, ela é bimestral. Então, nós acompanhamos bimestralmente as notas por área, onde todos os seus coordenadores, todos os coordenadores de apoio, juntamente com seus professores, começam a avaliar esses alunos, se teve crescimento. Então, essa meta nossa, nós precisamos ter uma meta de 5% por bimestre acrescentando a cada bimestre 5%. Então, ela é acompanhada bimestralmente, então isso faz com que a gente acompanhe mais de perto o aprendizado do aluno, porque nós acompanhamos já se baseando no bimestre passado. E lembrando sempre que tem que estar sempre progredindo, aumentando essa meta. (Diretor da escola goiana de menos Ideb).

Além do rendimento, a gestora da escola de menor Ideb destaca, ainda, o acompanhamento que é realizado à frequência dos alunos.

Questionados sobre a influência do Bônus de Desempenho Escolar na qualidade da educação goiana, ambos os gestores destacaram, em seu discurso, que ela se coloca na questão da assiduidade dos professores, tendo em vista que só recebem o bônus os professores que tenham tido menos de 5% de faltas.

O discurso dos gestores ressalta, ainda, a gestão democrática como importante elemento de qualificação da educação. Segundo eles, a gestão democrática é adotada na rede goiana, havendo eleição para os diretores e participação de Conselhos Escolares na gestão. “Então, assim, é um Conselho muito ativo, participa muito das decisões da escola. Das decisões e de tudo que é tanto da parte, principalmente da parte financeira, administrativo-financeira” (Diretor da escola goiana de maior Ideb).

Por fim, os diretores foram questionados sobre o que seria uma escola de qualidade. São vários os sentidos constitutivos de qualidade no discurso dos gestores. O primeiro é a coparticipação, que pode ser traduzida em democracia e responsabilidade coletiva pelo trabalho da escola. Esse seria um elemento fundamental para que a escola obtenha “bons resultados”. A valorização dos professores, entendida como formação e bons salários, também é um forte elemento do discurso dos gestores. Conhecimento, produtividade, cidadania, liberdade, compromisso também são elementos constitutivos do discurso dos gestores sobre a escola de qualidade que é aquela em que “o aluno aprende de verdade” (Diretor da escola goiana de menor Ideb).

Considerações finais

Na política educacional pernambucana, materializada no PMGPE/Metas para a educação, observou-se que os princípios da NPG são hegemônicos em seu texto. Centralidade das avaliações, gestão por metas e resultados, profissionalização da gestão, competitividade, padronização curricular, parceria com instituições do setor privado se constituem como seus elementos fulcrais. Está sedimentado, portanto, um dos principais objetivos da NPG de transformar as administrações públicas tradicionais em organizações voltadas ao desempenho.

Pernambuco assume o compromisso de dinamizar os serviços públicos, tornando-os mais eficientes e eficazes, comprometendo-se com o uso do dinheiro público e com o atendimento de qualidade aos cidadãos, a partir da implantação do PMGPE. Essa arena política gera um novo conceito de qualidade, caracterizando-se pelo estabelecimento de metas e de resultados. Desse modo, perceber essas reformas como uma necessidade de repensar o papel do Estado, aportando-se no discurso de que este deveria oferecer serviços de qualidade, se apresenta como um desafio para a área educacional.

O desafio constitui-se mediante as transformações nos modelos organizacionais em todas as repartições públicas, levando à criação de vários programas com a finalidade de dinamização da gestão pública. Na educação, o PMGPE/Metas para educação surge apresentando como objetivo assegurar a qualidade da educação pública, por meio de uma política de Estado que redefine os parâmetros de gestão escolar.

Ao mesmo tempo, o PMGPE/Metas para a educação aponta para a implantação de uma educação pública de qualidade que visa garantir o acesso, a permanência e a formação plena do aluno, pautada na inclusão e na cidadania, além de consolidar, nas unidades de ensino, a cultura da democracia e da participação popular, o que fica evidente nas contradições que permeiam o discurso de qualidade na rede estadual pernambucana.

As metas são centrais e vêm se solidificando discursivamente, mas o próprio texto da política apresenta elementos da qualidade em uma perspectiva socialmente referenciada. O discurso da qualidade revela, dessarte, elementos de perspectivas teóricas distintas, que não se colocam como antagônicas, mas, sim, de forma complementar. Dessa maneira, a qualidade anunciada na política estadual pertence a um repertório de posições conflituosas que constitui os sujeitos desse discurso, atravessado pela regulação dos parâmetros de desempenho, apresentando um problema para o pretendido fechamento no interior do discurso. No cerne dessa discussão, também está a centralidade dos indicadores e o modo como são empregados via avaliação externa, provas estandardizadas, evidenciando o predomínio de uma racionalidade instrumental nas políticas públicas para a educação.

O estudo da política educacional goiana também demonstrou seu alinhamento aos preceitos da NPG. Pode-se afirmar, assim, que a NPG se constitui como ponto nodal¹¹ na educação goiana. Centralidade das avaliações, gestão por metas e resultados, profissionalização da gestão, competitividade, padronização curricular, parceria com instituições do setor privado constituem-se, também, como elementos definidores da política educacional goiana. Os princípios da NPG são hegemônicos na rede estadual. O tripé objetivos-avaliação-sanção (ou recompensa) está consolidado na rede estadual goiana, indicando a sedimentação de um dos principais objetivos da NPG: transformar as administrações públicas tradicionais em organizações voltadas ao desempenho.

¹¹ Fixação contingente de sentidos que se universalizam.

No entanto, há um alinhamento da gestão gerencial, com base na NGP, à gestão democrática, característica de outro projeto educativo. Há um consenso de que a rede implantou e consolidou a gestão democrática e sua importância para o alcance dos resultados obtidos nas avaliações, que vêm colocando Goiás em destaque no cenário educacional brasileiro. Dessa forma, pode-se afirmar que tal qual os princípios da NGP, a gestão democrática pode ser considerada um ponto nodal na política educacional goiana.

Essa contradição reforça a compreensão de que a instituição da NGP na educação não pode ser considerada como um modelo monolítico, de formato único. Abre, ainda, a possibilidade de implantação de práticas transformadoras não alinhadas a seus preceitos básicos. Há, nas escolas e na rede goiana, uma clara sedimentação da NGP, especialmente no que se refere ao alcance de metas e de resultados em avaliações. Há, também, uma clara sedimentação da importância da gestão democrática.

O discurso hegemônico em Goiás e em Pernambuco apresenta elementos de perspectivas teóricas distintas, que não se colocam como antagônicas no chão da escola, como expresso na literatura, mas, sim, de forma complementar, o que aponta, portanto, para 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.

Referências

ANPED. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. **Ética e pesquisa em Educação**: subsídios – volume 2. Rio de Janeiro: ANPED, 2021. Disponível em: https://www.anped.org.br/sites/default/files/images/etica_e_pesquisa_em_educacao_v._2_agosto_2021.pdf. Acesso em: 7 dez. 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

DASSO JUNIOR, A. E. **Nova gestão pública**: a teoria da administração pública do estado ultraliberal. 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 8 mar. 2018.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

GOIÁS. **Decreto Nº 8.731, de 23 de agosto de 2016**. Institui o Programa Goiás Mais Competitivo e Inovador. Governo do Estado de Goiás. Goiânia: Secretaria de Estado da Casa Civil, [2016]. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/69318/pdf>. Acesso em: 8 jan. 2022.

GOIÁS. Em um ano, Goiás ampliou o ingresso de jovens no Ensino Superior e a renda per capita da população. **Governo de Goiás**, Goiânia, 17 abr. 2017. Disponível em: <https://www.goias.gov.br/servico/76539-em-um-ano-goias-ampliou-ingresso-de-jovens-no-ensino-superior-e-renda-per-capita-da-populacao.html>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD Contínua. **IBGE**, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=pnad+cont%C3%ADnua>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pernambuco. **IBGE**, 2021a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/panorama>. Acesso em: 15 jan. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Goiás. **IBGE**, 2021b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>. Acesso em: 18 jan. 2022.

LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, out. 1986.

LIMA, L. Máquinas de administrar a educação: dominação digital e burocracia aumentada. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, p. 1-16, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.249276>

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democráticos populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625- 646, jul./set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

PARENTE, J. M.; VILAR, L. B. Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 34, n. 2, p. 5-24, 2021. DOI: <http://doi.org/10.21814/rpe.17555>

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação de Pernambuco. **Programa de Modernização da Gestão Pública**: metas para a educação. Recife: SEE, 2008.

VERGER, A. Nueva gestión pública y educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul./set. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

Recebido em 01/11/2022

Versão corrigida recebida em 05/12/2022

Aceito em 06/12/2022

Publicado online em 13/12/2022