



ReLePe



I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

A POLÍTICA EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO E A QUALIDADE: O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA/METAS PARA EDUCAÇÃO (PMGPE/ME)

Iágrici Maria de Lima Maranhão
Universidade Federal de Pernambuco - Brasil
E-mail: lima.iagrici@gmail.com

Luciana Rosa Marques
Universidade Federal de Pernambuco - Brasil
E-mail: lmarques66@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O presente estudo se constitui em uma fração de uma pesquisa de Doutorado ainda em andamento. A pesquisa original volta-se para compreensão do atual quadro da educação do Estado de Pernambuco no sentido de que em 2007 se estabelece uma Política de Modernização da Gestão Pública de forma que esta também é levada para à educação. No bojo do Programa de Modernização, o Governo também institui as Metas para Educação que serão o centro de toda a dinâmica da escola ao passo que as instituições precisam responder ao estabelecido e apresentar resultados satisfatórios a fim de receberem o Bônus Educacional e tomarem parte das posições no Ranking de melhores instituições do Estado. A pesquisa oficial, no doutorado, direciona-se para a compreensão de como este Programa de Modernização influencia na qualidade da educação através da ação dos gestores escolares, levando-se em conta que um dos elementos trazidos pela política é a formação de gestores e a Responsabilização dos mesmos sobre o alcance das metas. Encontramos em autores como Longo (1996), Gracindo (1997), Gentilli (1995) e Dourado (2007) alguns dos aportes teóricos que subsidiam nossa pesquisa. Tratando a conceituação e implementação do Programa, este artigo

Palavras-chave: Modernização da Gestão Pública. Qualidade. Educação

Introdução

Desde 2006, em Pernambuco, o Modelo de Gestão Pública do Estado, volta-se para algumas especificidades no âmbito das políticas públicas das áreas de educação, saúde e segurança, de maneira que passamos a ter um panorama de prestação do serviço público baseado num paradigma de metas e resultados.

O Programa de Modernização da Gestão Pública de Pernambuco surge com uma perspectiva de modernizar os serviços das áreas básicas, tornando-os eficientes e eficazes, “fazendo mais com menos”. Este discurso passa a existir ainda no início da gestão do então recém eleito, Governador Eduardo Campos. Especificamente, a educação não é a primeira área contemplada no



PMGPE que volta-se a princípio para a questão da segurança. Contudo, com os números do IDEB de 2007, o governo estabelece as metas para educação.

É importante dispor aqui que nosso estudo original, ainda em andamento, tem como objeto de pesquisa, a investigação de um dos programas que se desdobram do PMGPE que é o PROGEPE – Programa de Formação de Gestores Escolares do Estado de Pernambuco.

O intuito deste trabalho é fomentar uma discussão sobre como o Programa de Modernização materializa-se nas instituições de ensino, de forma a instituir uma cultura gerencialista na gestão da escola, aportando um modelo em busca de metas e resultados, incidindo sobre a qualidade da educação, sem uma reflexão sobre outros aspectos tão relevantes e necessários nesta discussão.

1 O programa de modernização da gestão pública do Estado de Pernambuco/ metas para educação (PMGPE/ME)

O Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco é regulamentado pelo decreto nº 29.289, de 07 de junho de 2006 que institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE. O PNAGE-PE aderiu ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e Distrito Federal sendo lançado em maio de 2006, através de assinatura de contrato entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

O PNAGE (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e Distrito Federal), em seu portal, noticia que tem por objetivo melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal. Pernambuco, acompanha a criação do PNAGE, implementando no Estado mudanças com o objetivo de modernizar a gestão pública estadual a partir de uma visão transversal e integrada do ciclo de gestão pública: planejamento, orçamento, gestão e controle¹.

¹ Disponível em: <http://www.portais.pe.gov.br/web/seplag/home> Portal da Secretaria de Planejamento onde estão dispostos dados do PNAGE/PE.

Segundo Abrucio e Gaetani (2006), o PNAGE representou consciência da importância de variáveis vinculadas ao planejamento, aos recursos humanos, à interconexão com políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos. Ao assumir o Governo do Estado, Eduardo Campos, em 2007, transfere a responsabilidade de implementação do Programa, para a Secretaria de Planejamento, de forma que o PNAGE/PE é apresentado no próprio portal do Governo do Estado de Pernambuco como uma inovação da Gestão Eduardo Campos, sem nenhuma relação com o Programa Nacional, conforme o trecho abaixo:

O PNAGE faz parte da **Agenda da Eficiência do Governo** e tem se mostrado **inovador** tanto no que se refere à abordagem dos problemas da gestão pública a partir de uma visão integradora, e de incentivo ao compartilhamento de soluções, quanto no que se refere ao processo de formulação, baseado na participação dos diferentes atores sociais e no princípio da **cooperação** (SEPLAG/PE).

Denominado de Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco/ Metas para Educação, o documento aponta metas anuais para todas as escolas do estado. O surgimento deste Programa tem início após o reconhecimento do baixo índice da Educação Básica em Pernambuco, de modo que as propostas das metas têm como objetivo a melhoria da qualidade. Conforme documentos do Programa, este pretende assegurar, por meio de uma política de Estado, a Educação pública de qualidade.

O Programa de Modernização da Gestão compreende-se enquanto um mecanismo estratégico para melhoria dos indicadores educacionais do Estado de Pernambuco (IDEPE e SAEPE), trabalhando exaustivamente numa gestão por resultados. Segundo o documento (PERNAMBUCO, 2008) as metas visam consolidar nas instituições de ensino da rede, a cultura da democracia e da participação popular, baseada em diagnóstico, planejamento e gestão. Esse trabalho vem sendo desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC)² - e o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)³.

² O Movimento Brasil Competitivo foi criado em novembro de 2001 e é reconhecido como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que busca contribuir para a



As metas são previamente estabelecidas pela Secretaria de Educação, de acordo com as realidades vividas por cada escola. Outro elemento relevante do Programa é o IDEPE (Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco) que também criado pela SEE compõe-se pela combinação dos resultados do SAEPE e do fluxo escolar, para avaliar o desempenho dos alunos da rede (PERNAMBUCO 2008).

Nesse contexto do Projeto de Modernização, o Governo propõe um benefício para as instituições que conseguirem alcançar as metas propostas para determinado período, denominado como Bônus de Desempenho Educacional (BDE). O governo entende que para o crescimento dos indicadores educacionais, a criação de uma política de incentivo ao servidor, principalmente dos que estão lotados nas escolas, com a implantação do Bônus de Desempenho Educacional – BDE foi fundamental, para o envolvimento de todos em busca da qualidade. 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 (PERNAMBUCO, 2008)

Para se materializar tal política de resultados, o documento aponta ainda que é preciso haver uma política de Responsabilidade Educacional a qual se baseia no sistema de avaliação educacional do Estado e nas metas para a educação básica. Esta política tem como objetivo assegurar a qualidade social da educação pública sendo necessário:

[...] 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

melhoria da qualidade de vida da população brasileira, através do aumento da competitividade do país.

³ É uma sociedade anônima, de capital fechado, não familiar, cujo principal sócio é o Professor Vicente Falconi Campos. A instituição é especializada na transferência de conhecimento gerencial voltados à obtenção de resultados nas organizações privadas (indústria e serviços) e públicas. O seu destacado crescimento na iniciativa privada com reconhecidos resultados obtidos para as empresas onde atua, acabou se disseminando junto ao poder público, com importantes trabalhos implementados em diversas prefeituras, governos estaduais e no próprio governo federal.

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).

E para garantir esse empenho, o Governo estabelece um TERMO DE COMPROMISSO através 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 execução de seu Plano de Ação, que inclui também:*

- a) A implantação da matriz curricular e o desenvolvimento integral do currículo;
- b) O cumprimento do calendário escolar com um mínimo de 800 horas anuais, distribuídas em um mínimo de 200 dias letivos, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- c) A garantia de acesso e permanência do aluno na escola e o apoio a todas as ações que visem ao sucesso escolar;
- d) O preenchimento dos dados solicitados pelo Censo Escolar com informações fidedignas e de qualidade;

Nessa perspectiva, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial (INDG) estabelece um método que consiste em montar uma rotina para estabelecer, distribuir e cobrar metas de forma que os elementos que trouxemos anteriormente sejam trabalhados como um ciclo onde contenha planejamento, execução, conferência e correção, através desta rotina de controle.

Com relação à qualidade da educação conforme ela se apresenta nos documentos do Programa, entendemos que essa se constitui em um discurso que vem sendo veiculado nacionalmente, nas agendas de vários governos, saindo da esfera da retórica para alcançar um patamar de um complexo desafio na busca de atender as demandas que surgem com relação ao papel da escola, conforme veremos a seguir.

2 Qualidade total x qualidade social: o discurso em torno da educação

Na perspectiva de que o conceito de qualidade admite diversos significados em múltiplos espaços e estando ele associado às subjetividades dos indivíduos que a utilizam em seus discursos, assim como trazendo um panorama dos muitos autores que se utilizam dessa discussão, podemos fazer uso inicialmente a afirmação de Gracindo (1997) que aponta para uma dimensão múltipla da conceituação da palavra qualidade ao entender que o termo qualidade tem tomado conteúdo nas agendas políticas do governo, ao passo que ele não é auto-explicativo, dependendo das pontuações de grupos ou sujeitos que dialogam sobre a temática.

Com isso, podemos compreender o fato de que, no tocante à educação, o termo qualidade, tem-se apresentado basicamente em duas vertentes antagônicas: uma, tendendo para uma qualidade mercantil, baseada na lógica econômica e empresarial, que se referencia no “mercado” e outra, com sentido de qualidade socialmente referenciada, “cuja lógica tem como objetivo compreender a relevância social da construção dos conhecimentos e de valores, na escola” (GRACINDO, 1997 p. 14).

Estabelecer uma diferenciação entre esses dois tipos de concepção do termo qualidade parece ser essencial para fundamentarmos a discussão proposta por este estudo, na medida em que podemos encontrar várias indicações, de aspectos diferenciados, sob vários olhares da educação e que implicariam em distintas formas de gerir esse processo.

Ainda de acordo com Gracindo (1997) a qualidade com **sentido mercantil** é identificada por Gentilli (2010, p. 64), como um discurso voltado para o utilitarismo o qual indica uma postura que nega o processo educativo emancipador para a maioria da sociedade. Entendemos que este viés é o que está mais próximo do então parâmetro de qualidade que vivenciamos hoje no Estado de Pernambuco, se compreendemos que nesse viés, o *produto*⁴ torna-

⁴ Produto. Entendendo-se este, como resultados obtidos. Ultimamente as discussões em torno das metas a serem alcançadas nos sistemas educacionais, levando-se em conta que não é uma especificidade de Pernambuco, mas uma característica do processo avaliativo da educação que vem crescendo a cada ano. Os gestores de todas as esferas têm se preocupado em atender os índices em detrimento do processo em como a educação vem ocorrendo de



se o aspecto mais relevante desta prática social, induzindo ao desenvolvimento de uma *gestão de resultados* e que em curto prazo, tornaria possível grandes avanços para o sucesso escolar. Logo, podemos compreender que relações entre qualidade e capital, acabam por ocasionar outros olhares com relação à qualidade total, que através de parâmetros universais para atender aos critérios do mercado, acaba instituindo mais desigualdades.

O outro sentido apontando por Gracindo (1997) é o voltado para qualidade referenciada no social, que diferente do anterior, tem sua base decorrente do desenvolvimento de relações sociais contextualizadas e sua gestão coopera para o fortalecimento da escola pública, construindo uma relação efetiva entre democratização e qualidade, tendo em vista a busca pela a emancipação dos sujeitos sociais, compreendendo que essa emancipação surge do aprendizado e irá delinear habilidades e atitudes que irão encaminhar a forma mediante a qual o indivíduo vai se relacionar com a sociedade, transformando sua realidade.

Relacionando este tipo de educação voltado para o desenvolvimento de aspectos sociais com a educação emancipadora, entendemos que não se pode assegurar um ou dois parâmetros que definam o que é uma boa ou uma má prática educativa, sem levar em conta diversos aspectos que precisam fazer parte desse processo de mensuração. Assim, podemos compreender que este novo panorama onde a ação do Estado volta-se para a busca de uma qualidade que atenda aos parâmetros de metas e resultados, pode ser considerada por muitos como o melhor caminho, tendo em vista que neste contexto também é possível inserir elementos da qualidade social, como a responsabilização coletiva e participação de todos no processo de alcance das metas.

Sobre o conceito de qualidade total apontado por Lima (2002), encontramos um debate no estudo de Alves que citando Herédia (1997) aponta que a Qualidade total se constitui enquanto uma filosofia de administração dos negócios que foi, inicialmente, sistematizada e difundida pelo ideólogo norte-

fato. O que a nosso ver, estabelece um parâmetro da qualidade voltada para a questão mercantil.



americano Edwards Deming. Assim, perceber a relação entre o conceito da Qualidade total e da forma como ele foi amplamente difundido em nível mundial através das empresas japonesas, sendo incorporado em programas de controle e gestão na década de 1960, requer compreender como este conceito se materializa no ambiente escolar, influenciando a busca por um ensino justo para todos. Dessa forma, não há como negar que esse conceito da Qualidade total volta-se para o atendimento das demandas Neoliberais e perpetua-se em outros panoramas mais populistas, no sentido de que agora pretende-se utilizar este paradigma para apresentar resultados eficientes à população, o que compreendemos acontecer em Pernambuco, ao passo de que quando assume em 2007, Eduardo Campos re-cria este movimento de Nova Gestão e implementa a gestão por resultados.

Xavier (1991, p. 10) aponta que a escola, dentro desse panorama de modificação da prestação de serviços públicos, assume um papel de cumprir as metas estabelecidas num processo de mobilização e responsabilização de todos os envolvidos na dinâmica da escola em prol do objetivo de atender a satisfação dos usuários, conforme também trata Longo (1996) ao apontar que o modelo de Gestão da Qualidade Total surge enquanto uma alternativa para a reorientação gerencial para as organizações.

O paradigma de Qualidade Total tem como pontos básicos o foco no cliente, o trabalho em equipe, decisões baseadas em dados obtidos com incisivo monitoramento, a busca constante pela solução, diminuição de problemas e erros (LONGO, 1996, p. 9). Neste sentido, entendemos que o direcionamento das políticas públicas em torno da educação para esse paradigma de qualidade, viabiliza a prestação de contas à população no sentido que em um período determinado, o Estado apresenta resultados específicos de metas alcançadas. Para tanto, entendemos haver uma progressiva política que se cerca de elementos característicos de um ou outro determinado grupo político, ocasionando assim, diversas arenas em torno da educação e do que se entende como qualidade da mesma.



3 A política de qualidade na educação em Pernambuco

Diante do fato que todo esse processo de discussão sobre os conceitos de qualidade e de como esta se consolida “no chão da escola”, entendemos que esta instituição vem assumindo um patamar de relevância para a ascensão social, a luta e exigência em torno da qualidade se origina dentro dos próprios movimentos sociais, ao passo que a sociedade civil apresenta cobranças mediante suas percepções sobre a educação e sua organização.

Nessa percepção de que a escola se constitui em uma organização que ensina e aprende (LIMA, 2002) de forma que no centro dessa ação, estão atores que “aprendem, se integram e buscam” a sustentação da autonomia, vão surgir os modelos de escolas que serão denominados de “escolas eficazes”. Sobre esse panorama, Lima (2002) vai afirmar que alguns elementos que originam-se mediante as perspectivas do trabalho realizado por essas escolas, apontarão para um modelo de educação que o autor nomeará de **contábil**.

Novos termos associados ao processo técnico – gestor, obsessão avaliativa e monitoramento dos dados para obtenção das metas, estão inspiradas no paradigma da qualidade total que Lima (2002) entenderá enquanto:

Uma definição objetiva e consensual dos objetivos, o predomínio das dimensões mensuráveis e comparativas, a perseguição da eficácia e da eficiência através dos recursos e metáforas produtivistas, a reatualização de concepções mecanicistas e instrumentais de organização escolar (LIMA, 2002, p.112)

Neste contexto, se torna clara a postura da política educacional de Pernambuco no que concerne à gestão por resultados. Podemos estar apontando aqui, vários elementos que direcionam esta política para o paradigma da qualidade total, mostrando o quanto a base do PMGPE/ME está fincada no paradigma de Deming desenvolvendo-se num ciclo de



administração estratégica gerencial denominado de PDCA (Plan, Do, Check e Action)⁵(MAXIMIANO, 2012).

Considerando que neste contexto a escola tende a assumir um papel de atendimento aos usuários com um caráter clientelista, o PMGPE instaura na educação de Pernambuco um contexto de busca por uma qualidade total da educação, se entendermos que existe uma reorientação gerencial das organizações, tendo como princípios básicos foco no cliente, decisões baseadas nos dados e a busca constante pela solução de problemas e diminuição de erros (LONGO, 1996, p.9), aspectos estes característicos da gestão pela qualidade total.

Especificamente desde os anos 90, os Estados brasileiros visando atender as demandas que surgem nas reformas governamentais, tem estabelecido programas reorganizando as políticas educacionais tendo como ponto de chegada a qualidade. Para isso, há de se instituir políticas de avaliação e monitoramento, tendo em vista a necessidade de obtenção dos resultados.

Esta perspectiva aponta para uma questão que merece um olhar especial. O fato de que os sistemas de avaliação irão apenas analisar o processo de aprendizado em duas disciplinas (português e matemática) e em paralelo o fluxo escolar, a nosso ver não estabelecem parâmetros suficientes para definir o que seria uma educação de qualidade.

Entendemos que em algum momento na construção do PMGPE/ME, o governo tente a colocar como centro do processo na busca pela qualidade o aluno. No entanto o que poderia ser caracterizado como um elemento da qualidade social, aportando para características voltadas para uma qualidade que materializasse uma educação enquanto direito, acaba por ser um processo voltado para a Qualidade Total à medida que a preocupação aqui é gerar os resultados.

⁵ O Ciclo PDCA se trata de uma ferramenta de gestão muito conhecida na administração geral. De forma ampla, ele visa controlar e melhorar os processos e produtos de uma forma contínua, visto que atua como um processo que não possui intervalos, nem interrupções. O ciclo PDCA tem seu início pela etapa de planejamento (**Plan**) Em seguida ocorre a execução (**Do**), após a checagem ou avaliação (**Check**) e Por fim, se houver necessidade de ação (**Act**) haverá a correção dos problemas e divergências encontradas

Talvez dentro de uma análise mais abrangente, pudéssemos compreender que há no PMGPE/ME, uma junção dos dois paradigmas da qualidade (total e social) percebendo questões concernentes ao processo gerencialista, mas que em paralelo acabam promovendo intervenção popular na dinâmica da escola. Podemos entender tais questões, por exemplo, no que concerne à responsabilização.

A ação de dividir a co-responsabilização com os sujeitos da escola, de fato pode trazer consequências indevidas, se levarmos em conta que algumas questões não são responsabilidades da própria escola e sim do sistema. Por outro lado, este aspecto de trazer a responsabilidade coletiva da gestão da escola, aponta para a materialização do preceito da gestão democrática, do compartilhamento do processo gestor e da participação social.

Lembramos aqui que o sujeito da escola que assina o termo de compromisso de acordo com o documento do PMGPE/ME, é o gestor da escola. No entanto, não há nenhum impedimento, para que este, no chão da escola, delegue as responsabilidades promovendo o envolvimento de todos com a organização da instituição.

co-responsabilização indevida dos sujeitos, tendo em vista que o sucesso não depende apenas dos Recursos Humanos, entendemos haver uma abertura para a participação social, além do que um momento de reflexão sobre tudo que se refere à educação e qualidade.

Sobre os outros vários elementos que devem fazer parte de uma avaliação sobre a qualidade, Longo (1996, p. 8) aponta atributos e dimensões básicas e que serão responsáveis por conferir as características referentes à qualidade total, sendo estes:

Por qualidade **intrínseca** entende-se a capacidade do produto ou serviço de cumprir o objetivo ao qual se destina. A dimensão **custo** tem, em si, dois focos: custo para a organização do serviço prestado e o seu preço para o cliente. Portanto, não é suficiente ter o produto mais barato, mas sim ter o maior valor pelo preço justo. **Atendimento** é uma dimensão que contém três parâmetros: local, prazo e quantidade, que por si só demonstram a sua importância na produção de bens e na prestação de serviços de excelência. **Moral e segurança** dos clientes internos de uma organização

(funcionários) são fatores decisivos na prestação de serviços de excelência: funcionários desmotivados, mal-treinados, inconscientes da importância de seus papéis na organização não conseguem produzir adequadamente. A segurança dos clientes externos de qualquer organização, em um sentido restrito, tem a ver com a segurança física desses clientes e, em um sentido mais amplo, com o impacto do serviço prestado ou da sua provisão no meio ambiente. Hoje em dia, pode-se dizer que o foco no cliente tem primazia absoluta em todas as organizações. Finalmente, a sexta dimensão do conceito de qualidade total, a **ética**, é representada pelos códigos ou regras de conduta e valores que têm que permear todas as pessoas e todos os processos de todas as organizações que pretendem sobreviver no mundo competitivo de hoje.

As dimensões apresentadas são elementos apontados pela autora no sentido de que alguns aspectos precisam ser observados para assim ser ponderada a qualidade total. Aspectos estes que vão para além do fluxo escolar ou das notas nos sistemas avaliativos externos. Ao analisarmos a fala de Longo (1996) percebemos que quando tratamos dos aspectos especificamente podemos afirmar que custo, atendimento, moral e segurança,

Retomando a fala de Longo (1996), entendemos ainda que as outras dimensões tratadas pela autora, parecem estar distantes do ambiente da escola ao passo que tentamos articular por exemplo a questão do custo para a instituição pública que tem como um dos seus princípios a gratuidade ao acesso. O mesmo ocorre quando pensamos em outros aspectos como a questão da moral e da segurança.

Considerando que a escola se constitui enquanto um espaço plural e com uma dinâmica mutável tendo em vista a diversidade dos sujeitos que tomam parte do funcionamento desta, compreendemos que muitas das questões tratadas em torno da qualidade, podem promover mudanças que desviam a atenção da percepção de como a educação vem sendo tratada neste caráter gerencialista.

Desta forma podemos refletir sobre conceito de qualidade na educação, entendemos haver uma discussão em torno de até que ponto ela consegue abarcar o que é de educação enquanto direito, partindo do princípio que a



escola e a tarefa de educar, se constituem em atividades diferenciadas das que não são realizadas nas fábricas.

4 O discurso em torno da busca por resultados enquanto parâmetro de qualidade em Pernambuco

Iniciaremos este ponto com um trecho do documento elaborado por especialistas do Ministério da Educação que aponta um aspecto interessante sobre como a maioria das pessoas percebe a qualidade do ensino. O fragmento afirma que:

É muito comum a gente ouvir dizer que o ensino público no Brasil é de má qualidade. Mas o que é qualidade? Será que uma escola considerada de qualidade há cem anos ainda hoje seria vista assim? Será que uma escola boa para uma população que vive no interior da floresta amazônica é boa também para quem mora num centro urbano? (BRASIL, 2004)

Gonçalves (2011) coloca, assim como o documento do MEC, que há uma dificuldade na definição do que seria “qualidade da educação” tendo em vista os vários elementos que incidem sobre esta temática, de forma que existem aspectos políticos, econômicos, sociais, filosóficos e axiológicos, dentre outros que estão relacionados à subjetividade dos pontos de vista de quem discute o assunto.

Criando um panorama histórico sobre a questão da qualidade, podemos entender que a construção de inúmeras indagações sobre este aspecto da educação, não é algo recente e se constitui numa trajetória de reformas na busca por uma educação para todos, enquanto direito. Isso nos remete a entender a existência de não apenas um conceito sobre qualidade, mas de uma estrutura polissêmica à medida dependemos da perspectiva teórica e do projeto social em que os que estão inseridos, estão falando.

Assim, no entendimento de que a educação é fundamentalmente uma prática social presente na construção do projeto de sociedade (DOURADO *et al.* 2007) podemos afirmar que a educação escolar é responsável pela formação do sujeito, cumprindo o papel que lhe é designado nas políticas



públicas e nas normativas ao passo que cada sistema define os princípios, as finalidades e as diretrizes.

Dessa forma, não podemos deixar de apontar a interferência de organismos multilaterais, como também historicamente, perceber de que maneira se situa a questão da qualidade em diferentes países, reconhecendo quais as políticas que surgem em torno dessa temática. No entanto, para além do aspecto macro desta discussão aparecem os elementos locais que são os sistemas e as escolas, enquanto espaço de regulação e de uma dinâmica pedagógica (DOURADO *et al.* 2007, p. 4) com a tarefa de tornar as expectativas postas nas normativas e nos processos regulatórios em uma escola de qualidade.

Dourado *et al.* (2007) aponta o surgimento de um debate mais recorrente em torno da qualidade, quando se materializa o “binômio descentralização e desconcentração” no sistema educacional brasileiro. Porém, num país com desigualdades acentuadas (as especificidades locais) e normas dos sistemas educacionais desarticuladas como pode-se instituir um parâmetro de avaliação comum para conferir essa qualidade?

Assim, entende-se que para mensurar ou estabelecer um sentido de como avaliar a qualidade, tomando-a como um parâmetro da qualidade, precisamos levar em conta vários aspectos de maneira que nessa análise, não se prevaleça nenhum, conforme dispõe o autor no texto abaixo:

Tão importante quanto os aspectos objetivos são as características da gestão financeira, administrativa e pedagógica, os juízos de valor, as propriedades que explicitam a natureza do trabalho escolar, bem como a visão dos agentes escolares e da comunidade sobre o papel e as finalidades da escola e do trabalho nela desenvolvido. **Nessa direção, observa-se as múltiplas dimensões que envolvem o conceito de qualidade, o que nos remete à busca de compreensão dos elementos objetivos e subjetivos que se colocam no interior da vida escolar e na percepção dos diferentes sujeitos sobre a organização da escola. Estes elementos dizem respeito, em geral, aos aspectos envolvidos na compreensão e construção de uma escola de qualidade ou escola eficaz (DOURADO *et al.* 2007, p. 7)**

Tal qual coloca Dourado, conceituar qualidade da educação, assim como fazer uso das avaliações para conceder o título referente à qualidade, requer a ponderação de muitos aspectos que criam toda uma conjuntura necessária para que possamos estar indicando um quadro em torno do que entendemos sobre uma educação de qualidade. Ainda sobre estes outros aspectos que vão para além do material, dos insumos, das questões financeiras é importante destacar a ação dos sujeitos que vivenciam a realidade escolar, com as finalidades e os trabalhos nela desenvolvido.

Situando Pernambuco neste contexto, um dos mecanismos criados pelo Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para Educação é o SAEPE (Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco) que se dará nos moldes do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Brasileira). As provas do Estado serão aplicadas levando-se em conta os parâmetros postos pelo sistema nacional, o que nos leva a considerar o que Dourado aponta quando afirma que para utilizar este processo na aferição de uma educação de qualidade, vários outros aspectos precisam fazer parte dessa avaliação.

Se então, considerarmos que o fluxo escolar, a verificação dos currículos, assiduidade de professores e as metas estabelecidas pela própria Secretaria para cada instituição, surgem como aspectos que compõem o IDEPE, reconhecemos que diante do sistema nacional, Pernambuco traz outros elementos para o processo de avaliação da qualidade da educação do Estado. No entanto, ainda não é de fácil entendimento, como se garante as metas, a aprovação e frequência dos alunos e professores com problemáticas estruturais (ausência de outros insumos, sem necessariamente ser o financeiro) que impedem de certa forma, a consolidação de um trabalho na qualidade.

Assim como em todo território nacional, as diversidades aparecem de forma gritante em âmbito local e se considerarmos as regionalidades do próprio Estado, podemos encontrar algumas questões para reflexão, como o fato de Pernambuco apresentar escolas do Sertão Pernambucano (região menos abastada e como inúmeros problemas) com o IDEPE maior que as escolas da Capital. Isso nos leva a refletir, sobre como o IDEPE que avalia de forma igual,



os diferentes, pode estar apontando as escolas de qualidade do Estado de Pernambuco.

A este respeito, o Boletim da UNESCO (2005, p.12) apresenta como um aspecto a ser avaliado enquanto parâmetro de qualidade, a relação *insumos-processos- resultados*, levando-se em conta que a medição da Qualidade da educação **será definida** envolvendo a relação recursos materiais e humanos, como também será necessário envolver outros dados como os processos ensino **aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças etc. e ainda pelos resultados obtidos através do desempenho dos alunos.**

Analisando como tais questões são tratadas no documento do PMGPE/ Metas para educação, entendemos que no bojo do discurso do Governo sobre os resultados do IDEB ainda em 2007, aponta uma preocupação na superação dos índices quando o Estado assume a posição do pior do país no IDEB de 5^a a 8^a série. O documento afirma, neste sentido que:

O Governo de Pernambuco vem realizando um conjunto de iniciativas que tem como foco a promoção da aprendizagem dos alunos: a garantia de professores em todas as salas de aula; a recuperação de estrutura física das escolas (...) a distribuição de fardamento, material escolar e livros didáticos para todos os estudantes; a mudança no processo de avaliação de aprendizagem dos alunos, com provas bimestrais com atribuição de notas ao invés de conceitos; a unificação da matriz escolar por modalidade de ensino; e a melhoria da merenda escolar (PERNAMBUCO, 2007).

O documento aponta que o governo passa a fazer os investimentos nos “insumos” compreendendo-os como necessários para a materialização da qualidade na educação, conforme trouxemos anteriormente na fala de Dourado (2007). Contudo, entendemos que as diversidades regionais são um aspecto para tratarmos a chegada destes insumos nas escolas de forma diferenciada, tendo em vista que um insumo importante para uma escola da capital, pode não ter a mesma importância para as escolas do sertão de Pernambuco.

Podemos ainda estar refletindo sobre como cada tipo de insumo influencia na dinâmica da escola. Neste contexto especificamente de



Pernambuco a proposta do Estado ao criar o IDEPE é avaliar de forma local o aprendizado de Português e Matemática, assim como perceber o fluxo escolar. Diante deste fato, entendemos que para o IDEPE apontar quais seriam as escolas de qualidade do Estado, faz-se necessário que a avaliação caminhe para além destes aspectos relacionados à apenas algumas áreas de conhecimento, levando em conta também com relação à qualidade, os insumos que fazem parte do processo educacional.

Nessa perspectiva podemos estabelecer inúmeras dimensões e fatores, que tornem possível a referência analítica de forma que poderemos falar em **“qualidades” da educação**, levando-se em conta o projeto de Estado. Percebendo que tais reflexões se situam quanto aos elementos dos contextos sociais vigentes e dessa maneira escolhermos o momento atual como parâmetro de análise, estaremos ponderando um contexto de reformas onde a educação passa a ser vista como direito social, que necessita ser garantido (GRACINDO, 1997, p. 14).

Porém, o fato de a educação assumir um papel de direito a ser garantido, leva-nos a questionar o sentido da mesma enquanto mecanismo de transformação social e com isso a qualidade aparece tematizada nas normativas, sistematizando as orientações dos entes federativos sob a oferta da educação em seus diversos níveis e modalidades. Não percebemos ou encontramos aqui, o viés gerencialista trazido pelo paradigma da Qualidade Total. A qualidade questionada e apontada nas normativas volta-se para uma educação capaz de promover a inserção do sujeito no contexto social e para isso as avaliações externas que primam por medir o conhecimento em “português e matemática” ou analisar o “fluxo escolar” tornam-se instrumentos inúteis, apenas capazes de materializar números que em muito não expressam a realidade da educação.

Nosso estudo, em Pernambuco, tem caminhado com a finalidade específica de compreender o processo de qualidade não mais no que se refere ao acesso, já que hoje se tem outros entendimentos sobre o que é necessário para se ter uma escola de qualidade. Contudo, os elementos que atualmente estão no centro dessa discussão no Estado, tem construído um panorama de



forma a estabelecer algumas problemáticas para a educação, como o modelo gerencialista.

Considerações finais

Compreender e analisar a atual conjuntura da educação do Estado de Pernambuco tem representado um grande desafio para muitos estudantes dos Programas de Pós-Graduação, não apenas do Estado, mas de todo o país, considerando o fato de que nossa política educacional tem se tornado referência nos últimos anos.

Apesar de compreendermos que os dados das várias avaliações pela qual o Estado passa, sejam estas externas ou as locais, expressam uma melhoria significativa no que concerne à educação, podendo ser verificado em vários veículos e estudos contemporâneos. Os estudos dos Programas de Pós – graduação, PIBIC e outros meios de pesquisa, apontam como podemos estar percebendo lacunas em todo o processo da obtenção dos dados. Os nossos elementos para tal análise, originam-se no próprio processo do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para Educação, quando as próprias metas estabelecidas pelo governo para as escolas, estão longe das realidades de cada instituição.

Podemos ainda inferir sobre o ranking que é criado com a disposição dos resultados das escolas, assim como a “premiação” das instituições através do Bônus Educacional. O processo de monitoramento aponta para uma “aproximação” do Estado com as escolas. Contudo, este monitoramento incide sobre uma cobrança exacerbada pelo alcance dos resultados o qual entendemos ser prejudicial ao passo que as escolas não vislumbram nenhuma outra questão para além de atingir as metas para serem contempladas com o Bônus.

O fato de que as escolas, juntamente com todos os atores que a compõe, vivenciam os dias e a dinâmica escolar, mediante a necessidade de fornecer um feedback para o governo no alcance das metas, expressa o objetivo pelo qual as escolas tem se empenhado no movimento pela “melhoria dos índices”.



Apesar de o governo reconhecer no documento PMGPE/ME, que essa relação, entre governo e escolas, tem como princípio ser uma responsabilidade coletiva, numa via de mão-dupla, entendemos que a disposição em auxiliar as instituições de ensino na tarefa de apresentar significativos resultados, decorre apenas de um Estado que compreende estar desempenhando seu papel ao estabelecer as metas, monitorar e acompanhar a “evolução” de cada uma, entre outros aspectos, se levarmos em conta a **Responsabilização** dos gestores pelo não alcance das metas.

O estudo da política educacional em Pernambuco aporta-nos para uma reflexão sobre os rumos que a política e a discussão em torno da qualidade tomam nos últimos anos. Assim, nosso estudo permanece em andamento, tendo como próximo caminho, investigar a política de formação dos gestores das escolas da rede estadual e como esta capacitação incide sobre a qualidade, tendo como parâmetros as metas estabelecidas no PMGPE.

Referências

BRASIL, Ministério da Educação. **Indicadores de Qualidade na Educação/Ação Educativa**. UNICEF, PNUD, Inep/MEC (coordenadores). – São Paulo: Ação Educativa, 2004.

DOURADO, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Série Documental: Textos para Discussão, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

GENTILI, P e SILVA, T **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 93-110.

GONÇALVES, Y. P. **Qualidade Oficial... Indicadores do MEC. Qualidade em Educação**. Camila Lima Coimbra...[et al.] (organizadores) 1.ed. – Curitiba, PR: CVR 2011. 156p. (Currículo: Questões Atuais)

GRACINDO, R. V. **Estado, sociedade e gestão da educação: novas prioridades, novas palavras de ordem e novos velhos problemas**. RBPAE, v.13, n. 1, jan./jun. 1997.

HERÉDIA, V. B. M. **Dilemas da globalização. In: Qualidade em educação: um debate necessário**. Passo Fundo: Universidade Educação Básica, 1997. Série Interinstitucional.



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

LIMA, L. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. In: LIMA, L; AFONSO, A. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. Antônio César Amaru Maximiano. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OIIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. **Trabalho na educação básica em Pernambuco**. Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco; prefácio Heleno Araújo Filho. Camaragibe, PE : CCS Gráfica e Editora, 2014. 152p.

PERNAMBUCO. **Programa de Modernização da Gestão Pública**. Metas para a educação. 2008. Disponível em: www.educacao.pe.gov.br. Acesso em: jan. 2015.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco. PNAGE-PE. Disponível em: <http://www.portais.pe.gov.br/web/seplag/programas/pnage> Acesso em: 23 maio 2015.

UNESCO. Cumbre de las Américas. Alcanzando las metas educativas: Informe Regional. Proyecto Regional de Indicadores Educativos, Santiago de Chile, agosto de 2003.

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