



Gestão democrática e *New Public Management* na educação

o caso do sistema estadual de ensino
de Minas Gerais

Eldaronice Queiroz de Alvarenga
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

ALVARENGA, Eldaronce Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Gestão democrática e New Public Management na educação: o caso do sistema estadual de ensino de Minas Gerais. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 76-97.

4

Introdução

A *New Public Management*¹ como modelo de gestão idealizada no gerencialismo², tem como marco central a Gestão para Resultados (GpR) (Serra, 2008). A GpR traz como características: a orientação para resultados; o foco no cidadão-usuário; a eficácia e a eficiência; o estímulo à criatividade; a premiação por produtividade; a meritocracia; a desburocratização e simplificação de procedimentos e rotinas; a transparência dos processos decisórios; a responsabilização e o trabalho em equipe; a descentralização das ações; a centralização e o planejamento estratégico (Bresser-Pereira, 1997; Levy, 2002).

1 Gestão pública orientada para a obtenção de resultados, baseada no incentivo à criatividade e à inovação, mediante o contrato de gestão – instrumento pelo o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralizados (Bresser-Pereira, 1997).

2 Segundo Newman e Clarke (2012), o gerencialismo como ideologia transporta do setor privado para os serviços públicos a exigência de desempenho, como se os funcionários públicos estivessem em um mercado competitivo, inserindo a lógica do mercado como tomada de decisão que privilegia a economia e a eficiência.

A partir dos anos de 1980, a lógica gerencial predomina na gestão pública de muitos Estados democráticos no âmbito internacional. Países como a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e a Austrália empreenderam uma drástica e profunda reforma gerencial nos seus processos administrativos. Nos Estados Unidos, o mesmo estilo de reforma ocorreu na década de 1990, assim como em outros países europeus e da América Latina, como Peru, Chile, Argentina e, principalmente, no Brasil (Bresser-Pereira, 1997; Abrucio, 2006).

No Brasil, assim como nos demais países com arranjo federativo, as mudanças decorrentes dos pressupostos da *New Public Management* não circundam apenas a União. Elas desdobram-se, para além do Governo Federal, aos Estados e Municípios. No caso de Minas Gerais, o estado implantou, a partir de 2003, a GpR como modelo de gestão para todas as entidades e todos os órgãos da administração direta e indireta, bem como estabeleceu o Acordo de Resultados (AR) como um instrumento de contratualização de resultados.

No âmbito da educação, o primeiro acordo de resultados entre o governador do estado e a Secretaria de Estado da Educação (SEE/MG) foi oficializado em 2007 por meio da assinatura do termo de 1ª Etapa do AR. A partir de 2008, essa etapa teve o desdobramento em uma 2ª Etapa, *Termo Acessório ao AR de 1ª Etapa*, reconhecido como Contrato de Resultados, pactuado entre a SEE/MG e os responsáveis pelas unidades administrativas, incluindo as escolas estaduais.

O objetivo deste capítulo é apresentar a análise dos efeitos³ do AR sobre os processos de gestão de escolas estaduais do estado de Minas Gerais por meio de pesquisa realizada com abordagem qualitativa e investigação bibliográfica, documental e de campo (Alvarenga, 2015).

O texto tem como intuito: primeiro descrever o conjunto de políticas públicas integradas de Minas Gerais, o Choque de Gestão de primeira, segunda e terceira

3 Por análise de efeito entende-se toda conduta ou acontecimento que se pode dizer que sofreu determinada influência de algum aspecto de um programa ou de um projeto (Cohen; Franco, 2008).

gerações (2003-2014). Esta exposição – que resulta de pesquisa documental realizada com a utilização da técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1977) – foi conduzida de forma a favorecer a compreensão da proposta do AR, implantado nas escolas da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais (REE/MG) em 2008. E, segundo, apresentar os efeitos da 2ª Etapa do AR sobre os processos da Gestão Escolar Democrática. Os efeitos apresentados decorrem do estudo de caso de duas escolas estaduais, na região Norte de Minas Gerais, acordadas na 2ª Etapa do AR com a SEE/MG (Alvarenga, 2015). Na coleta de dados, além da análise de fontes documentais nas escolas pesquisadas e a utilização da técnica de grupo focal com os membros do Colegiado Escolar, empregou-se o *modelo semiestruturado de entrevistas*, realizadas tanto com ex-diretores que atuaram na gestão escolar no período de 2005 a 2007, quanto com a equipe gestora atuante no período de 2008 a 2012 – diretores, vice-diretores e especialistas da educação básica. Para a análise dos dados coletados em campo utilizou-se a técnica de *análise de conteúdo*. O cotejamento dos fenômenos do período antes da contratualização de resultados (2005-2007) com os dados do período após a pactuação de metas ocorreu por meio da *análise comparada* (Sartori, 1981), com o uso do *modelo somente depois com grupo de comparação* (Cohen; Franco, 2008). Por fim, são feitas as considerações finais.

A lógica da gestão para resultados no sistema estadual de ensino: primeira, segunda e terceira gerações do choque de gestão

A Constituição Estadual de 1989, no que se refere ao planejamento público estadual, determina que se faça o planejamento das ações do Governo por meio do Poder Executivo, que encaminha à Assembleia Legislativa do Estado quatro projetos referentes ao planejamento e ao orçamento público (Minas Gerais, 1989). Dentre os planos, destaca-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – instrumento de planejamento estratégico de longo prazo (Minas Gerais, 2003a).

O governador Aécio Neves, no seu primeiro mandato, de 2003 a 2006, ao elaborar o PMDI (2003-2020), inseriu no Estado de Minas Gerais o conhecido Programa Choque de Gestão de Primeira Geração, elemento catalisador da reforma administrativa

gerencial no Estado (Vilhena *et al.*, 2006). O PMDI de 2003 e sua versão atualizada em 2007 e 2011, legitima os ideais da Nova Gestão Pública (NGP) na perspectiva da GpR na forma de gerir o Estado (Alvarenga, 2015).

A GpR



é um marco conceitual de gestão pública ou privada, em que o fator resultado se converte na referência chave. [...] na esfera pública, a GpR se apresenta como uma proposta de cultura organizadora, mediante a qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos (Serra, 2008, p. 27).

A primeira iniciativa de contratualização na gestão pública do Estado de Minas Gerais tem como marco legal a Lei n. 14.694, aprovada em 2003 e regulamentada pelo Decreto n. 43.675 do mesmo ano. A assinatura do termo de AR ocorreu pela primeira vez em 2004, entre o Governador do Estado e o Instituto Estadual de Florestas. Tais episódios marcaram a Primeira Geração do Choque de Gestão como ciclo experimental de contratualização de resultados.

Ainda que a SEE/MG não tenha pactuado metas com Governo no chamado ciclo inicial de contratualização apreende-se o lançamento da GpR na educação no diagnóstico do PMDI/2003, quando este documento remete às políticas dos anos 1990, ao ressaltar que “Minas foi o primeiro estado brasileiro a propor e implementar, na década de 1990, uma reforma educativa [...], a primeira no país com foco gerencial e não na ação pedagógica” (Minas Gerais, 2003a, p. 20). Como também nas diretrizes gerenciais focalizadas em resultados: i) reformar o aparato institucional do Estado com a introdução de um verdadeiro choque de gestão nas estruturas administrativas, possibilitando desburocratizar, racionalizar os gastos, monitorar e avaliar de forma mais eficaz as ações e os resultados das intervenções governamentais; ii) e comprometer-se com o conceito de desenvolvimento (Minas Gerais, 2003a).

Na lógica da GpR, “os avanços na educação deveriam ser obtidos, necessariamente, com ganhos de eficiência e com maior equidade na gestão do sistema estadual de ensino” (Pinto; Saraiva, 2010, p. 114). Esse direcionamento impunha à SEE/MG,

naquele período, implantar o novo padrão de gestão de arrocho fiscal no sistema educacional e, ainda assim, proporcionar uma melhor educação para um número maior de pessoas, com limitados recursos financeiros disponíveis e, ainda, melhorar os resultados no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e no Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública de Minas Gerais (Simave).

A fim de alinhar a gestão do sistema de ensino às diretrizes educacionais previstas no PMDI/2003, com foco nos resultados e não nos processos, a SEE/MG implementou políticas públicas que foram o alicerce da Gestão Gerencial nas escolas estaduais da REE/MG como: i) táticas para diminuir as diferenças regionais – definição de áreas geográficas prioritárias para uma intervenção estratégica; ii) padronização curricular dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio para alinhar as ações das escolas às estratégias do governo e responsabilizar os profissionais pelos resultados nas avaliações externas; iii) definição e padronização curricular para os anos iniciais do ensino fundamental com vistas à pactuação de metas entre o Governador do Estado e a SEE/MG, e desta com as unidades de ensino estadual, a fim de alcançar a meta *Toda criança lendo e escrevendo aos oito anos*; iv) alinhamento das ações e esforços individuais dos funcionários públicos às ações institucionais e desta com o planejamento estratégico, as políticas e os programas do Governo do Estado por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), em 2003, e o Plano de Carreira para os profissionais da educação, em 2004; V) reformulação do Simave com vistas a atender a contratualização de resultados; VI) Monitoramento de escolas estaduais e das Superintendências Regionais de Ensino (SRE) pela SEE/MG com foco nos resultados das regiões geográficas, até então com baixo desempenho (Alvarenga, 2015).

Na segunda Geração do Choque de Gestão, com o objetivo de efetivar a Reforma da Administração Estadual, o Governador Aécio Neves, no seu segundo mandato, de

2007 a 2010, instituiu o programa Estado para Resultados (EpR)⁴, com metodologias, estratégias e meios voltados para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. O EpR estabelece oficialmente, por meio da Lei Delegada n. 112/2007 (Minas Gerais, 2007b), a GpR para todas as instituições da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual. A GpR em Minas integra vários mecanismos de gestão como planejamento estratégico, objetivos estratégicos e prioritários, contrato de resultado, *accountability*⁵, premiação por produtividade, centralização na formulação, desconcentração na execução, uso de sistemas de informação, controle social, considerados como estratégia gerencial para alcançar os resultados contratualizados gerando maior produtividade na gestão pública.

O AR, como dispositivo da GpR, mais proeminente na Reforma da administração pública mineira, constituiu-se como um contrato de gestão (Alvarenga, Oliveira, 2015), formalizado por meio da pactuação de metas e do alinhamento entre a estratégia governamental definida no PMDI e a estratégia de cada um dos Sistemas Operacionais, assim como dos órgãos, entidades e unidades vinculados. O AR de 2008, que ainda vigorava no período do Governo Anastasia, de 2011 a 2014, foi regulamentado pela Lei n. 17.600/2008 e pelos Decretos n. 44.873/2008 e n. 45.941/2012. De acordo com essa legislação, o AR deve incluir: mecanismos de controle e sanção, tais como resultados a serem alcançados por meio de indicadores; metas e ações, com prazos de execução e meios de apuração objetivamente definidos; direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado; condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão; sistemática de acompanhamento, controle e avaliação; premiação por desempenho (Minas Gerais, 2008a). O AR propõe, desse modo, alinhar o planejamento estratégico do Governo Estadual com as ações dos órgãos da Administração acordados, premiando servidores que cumpram as metas pactuadas.

4 Coordenado pelo então vice-governador, Antônio Augusto Junho Anastasia, atuou como uma consultoria de acompanhamento e avaliação das ações governamentais, com o objetivo de garantir o alcance das metas pactuadas entre os sistemas operacionais e o Governo do Estado (Alvarenga, 2015).

5 Neste trabalho, o termo *accountability* será utilizado com o sentido de responsabilização (Andrade, 2008).

Conforme determinação do Art. 2º do Decreto n. 44873, de 14 de agosto de 2008, a contratualização de resultados na gestão pública do Estado se desdobra em duas etapas, o que o diferencia do AR formalizado no período de 2004 a 2007. Na primeira etapa é pactuada a estratégia do Governo definida no PMDI, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com foco nos grandes resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional; na segunda etapa, é pactuado o desdobramento da estratégia de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública no alcance da estratégia de Governo. As duas etapas representam um processo uno de estabelecimento de objetivos e metas para cada órgão e entidade da administração pública, sendo a assinatura da primeira etapa condição para a celebração da segunda etapa (Minas Gerais, 2008b). A Primeira Etapa do AR é formada por quatro conjuntos de metas: Resultados Finalísticos, Projetos Estruturadores, Agenda Setorial do Choque de Gestão e Indicadores de Racionalização do Gasto. A Segunda Etapa é composta por um conjunto de metas por equipe de trabalho, desdobrada do mapa estratégico de cada um dos órgãos e entidades.

O Prêmio por Produtividade (PPI), regulamentado no Estado pela mesma legislação do AR, é, assim como este, um mecanismo da GpR e tem como objetivo premiar os funcionários públicos estaduais dos órgãos e unidades administrativas que firmaram o contrato de resultados com o Governador do Estado. Tem direito de receber o PPI os funcionários em efetivo exercício em órgãos ou entidades que implementem a Avaliação Institucional entendida, nas políticas públicas educacionais, como Avaliação por Produtividade da SEE/MG e a Avaliação Individual da equipe de trabalho (Alvarenga, 2015). Nessa perspectiva, o AR e o Prêmio por Produtividade sinalizaram para a quase totalidade dos servidores públicos estaduais quais as contribuições esperadas para a estratégia do Governo e qual deve ser o seu foco de atuação no dia a dia. Em 2008 e 2009, a pactuação de metas por equipe alcançou 99,7% dos servidores estaduais, materializando a “universalização” do novo modelo de gestão pública (Vilhena, 2011).

A Secretária de Educação Vanessa Guimarães Pinto, pactuou a primeira contratualização de resultados da área Educação de Qualidade com o Governador do Estado, em 2007. Contrato oficializado mediante a assinatura de ambas as partes do Acordo de Resultados, datado de 20 de junho de 2007. Desde então, anualmente, até o ano de 2014, a SEE/MG assina a Primeira Etapa do Acordo de Resultados – Sistema de Educação com o Governador do Estado. Constituíam-se como objeto de pactuação em 2007: a) resultados finalísticos; b) execução dos projetos estruturadores; c) execução da agenda setorial do Choque de Gestão; d) racionalização do gasto; e) melhoria do desempenho (Minas Gerais, 2007c).

Por determinação do Decreto n. 44.873, de 14 de agosto de 2008, e do próprio AR do Sistema da Educação, a SEE/MG, em 2008, desdobra o AR do sistema educacional em uma 2ª Etapa do AR, instrumento pactuado entre a SEE/MG e os responsáveis pelas unidades administrativas⁶ (Minas Gerais, 2008b, 2008c). A primeira etapa ocorre em nível sistêmico, focalizada em resultados de impacto para a sociedade; e a segunda em nível de equipes, dentro de cada órgão de responsabilidade interna de cada instituição (Alvarenga, Oliveira, 2015). A partir de 2008, a REE/MG passa a ser orientada para resultados e a utilizar os mecanismos de gestão nele inseridos: contratualização de resultados; premiação por produtividade; alinhamento estratégico; responsabilização e controle social na gestão do sistema e das unidades escolares da REE/MG.

Na Terceira Geração do Choque de Gestão, a Lei n. 20.008, de 4 de janeiro de 2012, institui o planejamento estratégico direcionador da gestão do Governador Anastasia (2011-2014), o PMDI (2011-2030). A lei alia a Gestão para a Cidadania à GpR – consolidando, assim, a GpR na gestão pública mineira (Minas Gerais, 2011a) – ao propor a gestão pública com base na premissa de que o Estado deve operar em parceria com a sociedade e ter como pilar a gestão com foco no cidadão, mas sem negligenciar o equilíbrio fiscal – foco do PMDI/2003 – e buscar maior produtividade e qualidade do gasto público, com vista à produção de mais e melhores resultados para a população – enfoque do PMDI/2007.

⁶ Constituem-se, pelas unidades centrais da SEE/MG, as Superintendências Regionais de Ensino e as Escolas Estaduais (Minas Gerais, 2008d).

O conteúdo do PMDI/2011, comparado com os planos da primeira e da segunda Geração do Choque de Gestão, é o documento que mais evidencia os mecanismos da GpR na área da educação, pois utiliza claramente os pressupostos da GpR, tais como o uso dos resultados educacionais, a produtividade, a premiação, a transparência, a prestação de contas à sociedade, a responsabilidade pública e a gestão democrática, destacados como valores a serem perseguidos pela gestão educacional, sob a concepção da responsabilização social.

A reforma no sistema de ensino, motivada pela Reforma da Gestão Pública em Minas Gerais, com todos os seus elementos relacionados nos documentos oficiais do Governo do Estado, efetivou-se por meio do Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais, instituído pela Lei n. 19.481, de 12 de janeiro de 2011 (PDEMG/2011). Neste plano estão contidas as diretrizes, as metas e as ações estratégicas da educação para o período de 2011 a 2020. Nele foram incluídas as premissas da GpR implantadas no sistema educacional pelos PMDI de 2003, 2007 e 2011: a ideia de indicador finalístico e resultados assumida nas metas com foco nos resultados dos ensinos fundamental e médio; o PPI; mecanismos de transparência e publicidade dos atos; e premiação por mérito (Minas Gerais, 2011c).

O acordo de resultados na gestão das escolas da Rede Estadual de Minas Gerais

A 2ª Etapa do AR, como consta nos contratos do AR, é parte integrante e subsidiária à 1ª Etapa do AR estabelecido entre o Governador do Estado de Minas Gerais e a SEE/MG. Este instrumento de gestão tem por objeto a pactuação de resultados e o cumprimento de metas específicas para cada equipe de trabalho acordada; e por objetivo viabilizar a estratégia governamental da SEE/MG, pactuadas na 1ª etapa e expressas no PMDI (Minas Gerais, 2008c). De tal modo, a equipe gestora das escolas estaduais, ao assinar o contrato de gestão, assume a responsabilidade de melhorar o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, elevar os resultados das escolas nas avaliações externas estaduais e nacionais. A SEE/MG, com o objetivo de alcançar altos resultados no SAEB e no Simave, que fugissem da chamada “velha fórmula” de se investir apenas na infraestrutura e equipamentos, transferiu para a equipe gestora da escola, por meio da contratualização de resultados, a competência de gerir os processos educativos e alinhar as condições e as realidades internas da escola às estratégias do Governo Estadual (Pinto; Saraiva, 2010).

De acordo com Alvarenga (2015), os contratos da 2ª Etapa do AR, relativos ao período de 2008 a 2013, analisados, têm em comum em seus conteúdos, assim como os PMDI, elementos da GpR, tais como: pactuação de resultados finalísticos; transparência; uso de novas tecnologias; publicidade; premiação e ampliação das autonomias gerencial orçamentária e financeira do acordado; controle social e estatal; alinhamento do trabalho da escola às estratégias do governo; motivação e comprometimento dos profissionais da educação com a GpR; ampliação da participação da comunidade escolar; o compartilhamento de decisões e de responsabilidade; responsabilização dos agentes educacionais; e a prestação de contas à sociedade mineira.

O pagamento do PPI está previsto em todos os instrumentos de pactuação da 2ª Etapa do AR e tem como objetivo estimular os servidores públicos da Educação a alcançar ou ultrapassar as metas pactuadas na 2ª Etapa do AR, além de gratificar os servidores em efetivo exercício na SEE/MG – com previsão expressa de pagamento de Prêmio por Produtividade para aquele que obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional –, e realizar de forma permanente a ADI de seus servidores.

A contratualização de resultados entre escolas estaduais e SEE/MG ocorre através da assinatura do Plano de Metas pelo gestor da escola, por meio do qual firmam-se os indicadores de resultados e as metas a serem alcançadas pela escola. Ao pactuar os resultados finalísticos, a equipe gestora se obriga a alcançar as metas projetadas para a escola e responsabiliza socialmente os profissionais da educação pelos resultados a serem publicizados. O AR da 2ª Etapa de contratualização, originador do Plano de Metas, é composto pelos indicadores: avaliação da SEE/MG na 1ª Etapa do AR; avaliação da SRE na 2ª Etapa do AR; percentual de alunos, ao final de cada etapa da educação básica, no nível recomendável de leitura, Português e Matemática; aumento da proficiência média em leitura, Português e Matemática; e correção da distorção idade-série. A responsabilização da equipe de trabalho das escolas estaduais ocorre pela competição administrada, ranqueamento de resultados realizado pela SEE/MG que, segundo o conteúdo dessas políticas públicas, visa a excelência da educação em todo o estado de Minas Gerais (Alvarenga, 2015). As unidades escolares, ao contratualizar resultados com a SEE/MG, se comprometem com os objetivos estratégicos previstos no PMDI: melhorar a escolaridade média da população; erradicar o analfabetismo; acelerar

a aprendizagem e os índices de proficiência em todos os níveis; reduzir as disparidades regionais de aprendizado; ampliar a oferta e aumentar a qualidade do ensino médio e profissional. As metas propostas no Plano de Metas devem ser alcançadas com maior responsabilização dos funcionários e gestores das escolas pelos resultados e por meio do controle social e estatal (Minas Gerais, 2011b, 2012c, 2013).

Em 2012, a SEE/MG consolida definitivamente a GpR na gestão escolar ao definir as diretrizes para a organização e o funcionamento do ensino nas escolas da REE/MG por meio da Resolução n. 2.197, de 26 de outubro de 2012. Assim, como no PDEMG/2011, a Resolução n. 2.197/2012 agrupa vários mecanismos da GpR como alinhamento às estratégias do Governo, foco nos resultados, transparência e publicidade dos atos (Minas Gerais, 2012d). O AR, como ferramenta da gestão pública na gestão das escolas estaduais, substituiu o controle de procedimentos e processos por controle de resultados.

Os efeitos da contratualização de resultados nos processos da gestão escolar

A comparação da análise dos princípios democráticos nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira da gestão de escolas estaduais no Norte de Minas Gerais antes do AR – no período de 2005 a 2007, com a condição autônoma da equipe gestora e participativa da comunidade escolar das escolas pesquisadas no período de 2008 a 2012, após a contratualização de resultados – possibilitou relacionar os efeitos da 2ª Etapa do AR aos processos gerenciais das escolas pesquisadas. A referida análise aponta três níveis de efeitos sobre a gestão escolar: primeiramente os *efeitos previstos* no conteúdo das políticas públicas educacionais, evidenciados nos processos da gestão das escolas pesquisadas; em seguida, os *efeitos não previstos* na configuração dos instrumentos de contratualização, mas identificados como mudanças ocorridas após a pactuação de metas pelas escolas estaduais pesquisadas; e, por fim, os *efeitos da accountability* (Alvarenga, 2015).

Como *efeitos previstos* têm-se na gestão escolar: um novo modelo de gestão escolar – a GpR, com foco nos resultados e não nos meios e processos pedagógicos; a 2ª Etapa do AR como contrato coletivo de resultados entre a SEE/MG e as escolas

estaduais; a assinatura do Plano de Metas pelo Diretor da escola e um representante do Colegiado Escolar – pactuação de indicadores finalísticos da SEE/MG com as escolas; o uso dos resultados do Simave/Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) como instrumento de responsabilização, gratificação e avaliação dos profissionais; o emprego do Prêmio por Produtividade como estímulo ao comportamento profissional para alcance ou superação das metas acordadas; a implementação de projetos estruturadores a fim de alinhar as atividades da escola às estratégias do governo; a desconcentração de ações da SEE/MG para a gestão escolar, como a avaliação de desempenho institucional/individual, o controle da vida funcional dos servidores lotados na escola e aplicação dos recursos financeiros; a centralização do poder decisório das escolas na SEE/MG; a obrigatoriedade de planejamento estratégico anual após a divulgação dos resultados do Simave – Plano de Intervenção Pedagógica (PIP); a obrigatoriedade de publicidade da pactuação e dos resultados alcançados – fixação, pelo Governo do Estado, de placa com os resultados do IDEB nas escolas e realização de assembleias para divulgar e analisar os resultados do Simave; e o exercício do controle por resultados através do Plano de Metas, do PIP e do monitoramento das ações nele previstas pelos Analistas Pedagógicos do PIP II/Currículo Básico Comum (CBC) da SEE/MG e das SRE, *in loco* nas escolas.

Considerando os riscos de distorção dos benefícios da contratualização de resultados pelas organizações implementadoras, o Prêmio por Produtividade, no conjunto de efeitos denominado *gaming*⁷, causou os seguintes efeitos não previstos: estreitamento do currículo escolar pelo uso da matriz de referência do PROEB nas Disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, avaliadas no Simave/PROEB; “treinamento” sistemático dos alunos com base nos descritores do PROEB; monitoramento do trabalho dos professores de Português e de Matemática, do 9º ano do Ensino Fundamental, pelos Analistas Pedagógicos do Programa de

⁷ Jogo. Deriva da adoção de estratégias pelas escolas que podem alterar os resultados sem, contudo, mudar a qualidade do ensino ministrado, como “treinar e motivar os estudantes para os testes ou excluir dos exames alunos de baixa proficiência”(Fernandes; Gremaud, 2009, p. 223-224).

Intervenção Pedagógica (PIP II/CBC), da SEE/MG e das SRE, para garantir o foco da equipe nos resultados pactuados; uso de itens das avaliações externas nas avaliações internas com o objetivo de “treinar” os alunos para os testes do PROEB; premiação e tratamento diferenciado e especial dos alunos para realização dos testes.

No conjunto de risco das políticas públicas educacionais baseadas na contratualização, premiação e *accountability*, denominado *distorção de incentivos*, tem-se o efeito mais ultrajante da contratualização de resultados nas escolas pesquisadas no Norte de Minas: a seleção velada, extraoficial, de alunos para matrículas nas escolas. A escolha de alunos foi um efeito causado, especialmente, pelo Prêmio por Produtividade, quando os chamados clientes – usuários da escola pública, como denominados nos PMDI – passaram a ser selecionados dentro do próprio sistema de ensino público estadual, como garantia de maiores e melhores resultados, e, conseqüentemente, no recebimento de maior percentual do bônus pela equipe de trabalho em município onde há mais de uma escola estadual, como relata o ex-diretor de uma das escolas pesquisadas em Alvarenga (2015):

“

[...] ter bons alunos é ter bons resultados. Então, o que você fizer para que a escola tenha bons resultados, você vai ter uma escola filezinha. Agora, desculpe eu falar isto, que é até um pecado, mas aquele restolho, o fraco que não tem educação, o João-ninguém fruto do capitalismo selvagem, vai para as escolas fracas. Porque para os que querem mudar de escola, a matrícula é em fevereiro, e para estes a escola não tem vaga, já está cheia. Aí eu tinha liberdade para dizer: não tem vaga. [...] Tem que incluir, mas eu estava no sistema [...]. Eu fiz o jogo, mas joguei muitas pessoas à margem. Muitos alunos fazendo tratamento, querendo sair das drogas, eu fiz sair da escola [...]. Queria ter uma escola boa; o sistema é assim. O sistema é muito cruel. Aí entra o prêmio. O primeiro incentivo era selecionar o aluno e depois o Prêmio por Produtividade. Selecionando o aluno, eu tinha o prêmio (Alvarenga, 2015, p. 215).

As escolas lançam mão de várias estratégias para ganhar o jogo: treinar, motivar, excluir estudantes com baixo nível de desempenho dos testes e impedir a matrícula de estudantes socialmente vulneráveis. Contudo, a partir de 2011 e no decorrer de

2012 e 2013, nas escolas pesquisadas, o prêmio perdeu o seu valor como mecanismo de estímulo e passou a causar: mal-estar ou indiferença nos profissionais em relação à sua proposta de incentivo devido a descontinuidade das políticas públicas da SEE/MG; imposição de metas pela SEE/MG; desconhecimento, pelos acordados, das fórmulas de cálculo para pagamento do prêmio; independência entre os resultados do PROEB e os resultados alcançados no IDEB para o cálculo do bônus pago pelo Estado; insignificância do valor do Prêmio frente ao sentimento de desvalorização e das condições precárias de trabalho dos profissionais das escolas; uso dos resultados pelo Governo como propaganda política nos meios de comunicação; e indefinição de data para pagamento e parcelamento do bônus.

Além dos efeitos previstos e não previstos, ligados aos mecanismos de gestão contidos na contratualização de resultados pela SEE/MG com as escolas estaduais pesquisadas – como os do Prêmio por Produtividade e da publicação dos resultados –, tem-se a ampliação do controle estatal e social do trabalho pedagógico das escolas. O controle estatal ocorre por meio da ampliação do controle burocrático/normativo da gestão pedagógica pela SEE/MG através da padronização curricular (Currículo Básico Comum), sua conexão com as avaliações externas (Simave/PROEB), normatização da avaliação contínua e progressiva como garantia dos resultados no IDEB; da ampliação do controle hierárquico, além do Inspetor Escolar, faz-se através do monitoramento *in loco* por Analistas Pedagógicos e Educacionais; do controle por resultados, da vinculação das avaliações internas às externas por meio do Programa de Avaliação da Educação (PAAE); da definição de metas de proficiência e nível de desempenho dos alunos sem a participação da equipe de trabalho das unidades escolares. O controle social advém da obrigatoriedade, por meio de normativas da SEEMG, da comunidade escolar se organizar em órgãos colegiados, comissões, assembleias e reuniões. Como afirma Alvarenga (2015), as premissas de Reformas Educacionais com base na *New Public Management*, de descentralização, ampliação de participação e de autonomia podem impor, por meio de estratégias padronizadas às escolas, uma autonomia decretada, oferecida ou uma autonomia como ficção legal e/ou mesmo transferida à escola como tecnologia de governo.

O controle estatal da dimensão pedagógica das escolas pesquisadas, como mecanismo da GpR pela SEE/MG, implica efeitos secundários, como o planejamento pedagógico formal e controlador; o determinismo pedagógico – que apregoa que o diagnóstico e a intervenção são fatores proeminentes para a melhoria dos resultados da escola; a demissão passiva dos profissionais da educação básica da luta pela autonomia pedagógica; o esvaziamento da função da escola como espaço de reflexão e formação crítica; a alienação do trabalho educativo – o professor deixa de ser o sujeito ativo do processo de ensino/aprendizagem e passa a ser tarefeiro; a educação como reprodução – a SEE/MG como elite pensante e a equipe de trabalho nas escolas da REE/MG como unidades executoras; a nova proposta de educação com base na avaliação, intervenção e resultado; o esvaziamento do Projeto Político Pedagógico (PPP) como documento político da escola, dando espaço para o planejamento estratégico como solução imediata da falta de resultados da escola. Na dimensão administrativa, têm-se os seguintes efeitos da 2ª Etapa do AR: redução do quadro de recursos humanos; obrigatoriedade da autoavaliação, com a utilização do instrumento de avaliação do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar; ampliação da participação instrumental da comunidade nos processos da gestão escolar, por meio de criação legal de espaços de participação pela SEE/MG; responsabilização da gestão da vida profissional dos funcionários sem capacidade de decisão dos processos de seleção e gerenciamento da carreira.

A ampliação da participação instrumental da comunidade escolar se deve à obrigação de obter os resultados acordados e à desconcentração de ações administrativas e financeiras para a responsabilidade da gestão escolar, o que tornou obrigatórias a formação de várias comissões permanentes e/ou temporárias no âmbito da escola e a realização de reuniões e assembleias, além do Colegiado Escolar e do Conselho de Classe, que já existiam anteriormente às propostas de contratualização de resultados. A ampliação da participação proporcionada não foi uma participação real, mas simbólica; não uma participação de tipo voluntário-afetiva, mas voluntário-provocada. A participação ampliada, após as escolas acordarem os resultados com a SEE/MG, não teve o objetivo de liberação e igualdade para conquista de uma participação real, mas para a manutenção de uma posição de controle decomposta no aspecto mais elegante do poder: a propagação de democracia participativa sem garantia do princípio de

autonomia. A obrigação de participação passiva da comunidade escolar em órgãos, comissões, reuniões e assembleias, para execução de atividades atreladas às decisões governamentais, ganha contorno de controle, arquitetado como princípio democrático, e de desconcentração de ações da SEE/MG para órgãos hierarquicamente inferiores, apenas executores de ações (Alvarenga, 2015).

Quanto aos efeitos da responsabilização prevista no instrumento de gestão da 2ª Etapa do AR sobre a gestão das escolas selecionadas, a pesquisa indica que a responsabilização, em decorrência da contratualização dos resultados, dos profissionais das escolas estaduais pesquisadas apresentou: vinculação dos resultados da equipe de trabalho à Avaliação de Desempenho Individual, levando o profissional a obter bons resultados de aprendizagem dos alunos evidenciados pelas avaliações do PROEB; vinculação da Avaliação de Desempenho Individual à avaliação de produtividade da equipe, referente aos resultados pactuados na 2ª Etapa do AR; monitoramento *in loco* das escolas estaduais pesquisadas por meio de cobrança de resultados realizada pelo monitoramento aos docentes que trabalham com os conteúdos curriculares de Português e Matemática das turmas a serem avaliadas no ano em curso pela equipe do PIP II/CBC; responsabilidade social, uso da comunidade escolar para manter os serviços e os funcionários públicos sob controle; obrigatoriedade de produzir resultados com eficácia, eficiência e efetividade.

Considerações finais

Neste capítulo, apresentamos a decorrência dos estudos sobre os efeitos da contratualização de resultados na Gestão das escolas estaduais da SEE/MG, no período de 2003 a 2014. Os efeitos do AR sobre os processos da gestão escolar foram caracterizados como *efeitos previstos*, *não previstos* e de *accountability*. Como efeitos previstos a pesquisa apresenta a GpR, como novo modelo de gestão escolar; contratualização de resultados; uso do Simave como ferramenta de responsabilização, bonificação dos profissionais e composição da ADI; premiação por produtividade; alinhamento das atividades da escola às estratégias do governo; desconcentração de ações da SEE/MG para a gestão escolar; planejamento estratégico; publicidade; controle por resultados. Como efeitos não previstos foram identificados o *gaming*; a distorção de incentivos; a ampliação do controle burocrático e hierárquico; a inclusão do controle social. Os efeitos da *accountability* se relacionam à vinculação dos resultados

da equipe de trabalho, à ADI e à avaliação de produtividade da equipe, ao controle hierárquico do trabalho docente e à obrigatoriedade de a escola produzir resultados.

A pesquisa aponta ainda que a 2ª Etapa do AR – mesmo tratando-se de um forte instrumento de responsabilização, incentivo, ampliativo de autonomia gerencial contida nas premissas da *New Public Management* – demonstrou-se ineficaz para ampliar a autonomia dos gerentes educacionais, assim como incentivar e responsabilizar a equipe de trabalho nos processos da gestão escolar. A falta de autonomia da gestão escolar, anterior à contratualização de resultados; as condições precárias de trabalho dos profissionais; a distorção da função da escola como espaço de reflexão e formação crítica, que provoca a alienação dos profissionais no trabalho educativo, conduzindo-os a destituir-se do sujeito ativo do processo pedagógico e assentir-se a executor de planos pré-elaborados; a educação como reprodução – órgão central desconcentrador de ações e escolas como executoras; e a substituição do PPP pelo planejamento estratégico para obtenção de resultados podem ser prováveis impeditivos para os efeitos de carácter prático de processo de *input* das políticas centradas na prática de contratualização de resultados, *accountability* e premiação.

Após quase duas décadas da primeira contratualização de resultados na REE/MG, os efeitos desejados e não desejados desta política não podem ser desconsiderados no debate público sobre os desafios da educação brasileira, em especial do sistema de ensino mineiro. Pois, apesar da nefasta experiência das escolas com o contrato de resultados e seus efeitos sobre a gestão escolar aqui apresentados, ainda estamos diante do paradoxal pressuposto da NPM no campo educacional com sua capacidade de conquistar mentes de profissionais do alto escalão do governo, com suas políticas *top down* para as escolas.

Considera-se igualmente importante destacar os limites de um modelo de gestão que, com sua lógica de mercado, constringe os profissionais da educação para atingir metas complexas, em contextos profundamente desiguais sem a garantia da equidade propalada no conteúdo das políticas públicas estaduais. Essa prática de gestão em Minas Gerais abre um leque de oportunidades para realização de novas pesquisas sobre as atuais políticas públicas educacionais centradas na prática de definição de metas, *accountability* e premiação.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Contratualização e organizações sociais: reflexões teóricas e lições da experiência internacional. *Debates GV Saúde*, SP: FGV, v. 1, p. 24-27, 2006.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de. *Efeitos do acordo de resultados na gestão das escolas estaduais da região norte do estado de Minas Gerais*. 2015. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ALVARENGA, Eldaronice Queiroz de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Aportes para análise dos sistemas estaduais de ensino: a contratualização da gestão. In: SOUZA, D. B. de; DUARTE, M. R. T.; OLIVEIRA, R. de F. (org.). *Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Edições Loyola, 2015. p. 123-138.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. *School Accountability no Brasil: experiências e dificuldades*. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 3, p. 443-453, jul./set. 2008.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRESSER-Pereira, Luiz Carlos. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Administração Federal e Reforma do Estado*, 1997. 58 p.

COHEN, Ernesto.; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, F. et al. (org.). *Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 213-238.

LEVY, Evelyn. O fortalecimento institucional do Núcleo Estratégico. In: *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 37-46.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. 276p.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020. *Secretaria de Planejamento e Gestão*. Belo Horizonte, 2003a.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disciplina a avaliação de desempenho institucional [...]. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003b.

MINAS GERAIS. Decreto n. 43.675, de 4 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a avaliação institucional [...], de que trata a Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2003c.

MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023. Belo Horizonte, 2007a.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 112, de 5 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2007b.

MINAS GERAIS. Acordo de Resultados que entre si celebram o Governador do Estado de Minas Gerais e a Secretaria de Estado da Educação [...] de Fazenda. Belo Horizonte, 20 de junho de 2007c.

MINAS GERAIS. Lei n. 17.600, de 1º de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2008a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.873, de 14 de agosto/2008. Regulamenta a Lei n. 17.600, de 1º de julho/2008, disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade [...]. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2008b.

MINAS GERAIS. *Acordo de Resultados: 1ª Etapa do Sistema de Educação*. Belo Horizonte, 2008c.

MINAS GERAIS. *Acordo de Resultado: 2ª Etapa do Sistema de Educação. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2008d. *Acordo de Resultados – 2ª Etapa [...]* Belo Horizonte, 31 de julho de 2008d.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: Gestão para a Cidadania*. 2011-2030. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. *Acordo de Resultado: 2ª etapa. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais*. Belo Horizonte. Maio de 2011b. II Termo Aditivo à 2ª Etapa do Acordo de Resultados [...]. Belo Horizonte, 31 de maio de 2011b.

MINAS GERAIS. Lei n. 19.481, de 12 de janeiro de 2011. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais (PDEMG). *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2011c.

MINAS GERAIS. Lei n. 20.008, de 4 de janeiro de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012a.

MINAS GERAIS. Decreto n. 45.941, de 29 de março de 2012. Altera o Decreto n. 44.873, de 14 de agosto de 2008 [...]. *Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012b.

MINAS GERAIS. Acordo de Resultado: 2ª etapa. *Sistema Operacional de Educação*. Belo Horizonte 2012. 2ª Etapa do Acordo de Resultados [...]. Belo Horizonte, 27 de abril de 2012c.

MINAS GERAIS. Resolução SEE n. 2.197, de 26 de outubro de 2012. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino [...]. *Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 2012d.

MINAS GERAIS. Acordo de Resultado: 2ª etapa. *Sistema Operacional de Educação*. Belo Horizonte 2013. 2ª Etapa do Acordo de Resultados [...]. Belo Horizonte, 2013.

NEWMAN, Janet.; CLARKE, John. Gerencialismo. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por Resultados na Educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (org.). *Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 113-134, 2010.

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas Ciências Sociais*. Brasília: UnB, 1981.

SERRA, Albert. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Natal: SEARH/RN, 2008.

VILHENA, Renata et al. (org.). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. 363 p.

VILHENA, Renata. Flexibilidades na Gestão: a experiência de Minas Gerais. In: IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. Painel 35/126 - Concessão de flexibilidades na gestão: pequenos avanços, grandes resistências, impactos nos resultados. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 25 a 27 de maio de 2011.