

## **O gerenciamento na Educação para o Sucesso: uma política do governo, do Estado de Mato Grosso do Sul (2007-2014)**

Nadia Bigarella

**Resumo:** Este artigo é parte de uma tese de Doutorado em Educação, que tem como objetivo analisar a gestão para a educação básica no âmbito da proposta educacional Educação para o Sucesso, apresentada para a Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2014, no governo de André Puccinelli (PMDB). A investigação, com base em fontes documentais, compreendeu coleta, sistematização e análise de documentos produzidos em âmbito federal e em âmbito estadual, como legislação, mensagens à Assembleia Legislativa, programas educacionais, leis decretos e diários oficiais. Os resultados mostram que essa proposta priorizou os processos de gestão gerencial e as parcerias realizadas pela SED/MS com o setor privado, voltadas para a meritocracia, competitividade e gestão de resultados.

**Palavras-chave:** Educação para o sucesso. Gestão da educação. Gerenciamento na educação. Gestão de resultados.

## **Management on Education to Suceccess: a government's policy of Mato Grosso do Sul State (2007-2014)**

**Abstract:** This article is part of a doctoral thesis in Education, which aims at analyzing the management for basic education within the educational proposal Education to Success, presented to the State Network of Teaching of Mato Grosso do Sul State between 2007 and 2014, under André Puccinelli's Government (PMDB, 2007-2014). The research is based on documentary sources, such as collection, organization and analysis of documents produced at the federal and state levels, including legislation, messages to the Legislative Assembly, educational programs, laws, acts and official journals. Results show that this proposal prioritized the management processes and partnerships undertaken by SED / MS with the private sector, towards the meritocracy, competitiveness and management of outcomes.

**Keywords:** Education for success. Education management. Management in education. Management of outcomes.

## **Introdução**

Este artigo é parte de uma tese de Doutorado em Educação e tem por objetivo analisar a concepção de gestão educacional, no âmbito da proposta Educação para o Sucesso, apresentada para a Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul, no governo de André Puccinelli, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), no período de 2007 a 2014.

Embora essa proposta nunca tenha sido sistematizada pelo governo em um projeto educacional organizado, que apresentasse os objetivos, metodologias, estratégias de ação, serviu de fundamento para todas as ações de modernização da gestão educacional desse governo, que tinha como concepção a profissionalização dos diretores escolares e a premiação dos professores e alunos como estratégia para garantir a qualidade e aumentar a eficiência, a eficácia e a produtividade da escola.

Na perspectiva desse governo, a falta de qualidade da educação estava relacionada à falta de um planejamento gerencial que mostrasse como os gestores escolares deveriam utilizar os recursos disponíveis, financeiros e humanos para atingir bons resultados. Assim, com base em fontes documentais, mostraram que esse governo inseriu na educação pública os princípios da empresa privada, que dão ênfase nas técnicas de liderança, controle e recompensa, traduzidas para a área educacional sul-mato-grossenses, como: formação, avaliação e premiação, conforme se encaminha a discussão das próximas seções.

### **A política de modernização da gestão educacional: formação, avaliação e premiação**

A política de modernização da gestão educacional, no contexto da Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010, expressou a redefinição das rotinas e dos procedimentos da gestão escolar, pois transformou a escola em *locus* de responsabilização pelo sucesso das notas das avaliações externas, especialmente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e os diretores escolares e o corpo docente em executores de um planejamento elaborado unilateralmente pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS).

A primeira ação significativa para o desenvolvimento dessa concepção foi a profissionalização dos diretores escolares por meio da alteração da Lei nº 3.244/2006 (MATO

GROSSO DO SUL, 2006), que regulamentou o processo de provimento do cargo de diretor escolar por eleição, pela Lei nº 3.479/2007, que transformou o provimento por eleição (voto direto) em forma mista de escolha, incluiu duas etapas antes da eleição, conforme demonstra o Art. 1º. I – “Curso de Capacitação em Gestão Escolar; II - avaliação de competências básicas de dirigente escolar; III - eleição” (MATO GROSSO DO SUL, 2007). A alteração dessa lei está relacionada à política de certificação ocupacional, que tem como finalidade aferir competências ocupacionais por meio da utilização de critérios de méritos para a ascensão profissional.

Para tanto, a SED/MS contratou a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), que ofereceu um curso de capacitação que enfatizou as técnicas de gerenciamento: liderança, motivação e comunicações, como pré-requisito para o candidato a diretor concorrer às eleições, com exame final, tendo em vista a certificação. Essa contratação aconteceu por meio de um acordo publicado no Diário Oficial nº 7.199, de 23 de abril de 2008, para atender as metas de fortalecimento da gestão escolar assumidas pelo governo até o ano de 2010: “1) Avaliação Estadual de Desempenho dos alunos do 2º ano de Ensino Fundamental; 2) Monitoramento das Escolas Estaduais; 3) Formação Continuada, com o objetivo de apoiar a certificação dos dirigentes” (MATO GROSSO DO SUL, 2008a, 2008b, p. 77-78).

Esse curso de capacitação oferecido a 1.991 diretores escolares, feito de forma aligeirado, a distância, com 60 horas, fundamentado em um manual de apoio, denominado Gerenciando a Escola Eficaz, conceitos e instrumentos, elaborado pela FLEM, disponibilizado aos candidatos ao cargo de diretor, tendo como objetivos: “desenvolver a capacidade local de planejamento, aperfeiçoar continuamente os dirigentes escolares e modernizar a gestão escolar” (FLEM, 2007, p. 36).

O conteúdo do manual assenta-se em dois pilares. O primeiro relacionado à ideia de que “[...] a função primordial da escola é ensinar. Se os alunos não aprendem, a escola não é boa”, o que se traduz na responsabilização dos professores pela qualidade da escola. O segundo pilar relacionado ao compromisso da sociedade com os resultados da educação, como forma de despertar a comunidade escolar para o “senso de missão com a escola”, isto é: manutenção dos prédios escolares e controle dos recursos recebidos (BAHIA, 2004, p. 12).

E é aqui, nesses pilares, que se sustentou a concepção Educação para o Sucesso apresentada pelo governo (2007-2014), que promoveu a ideologia de eficiência e eficácia educacional, mediante uma nova organização das escolas da REE/MS, fundamentada nos

princípios da empresa privada: gerencialismo e a responsabilização, para melhorar os indicadores educacionais da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, reestruturando a organização do trabalho escolar para “[...] dar às escolas estaduais um ambiente ideal ao estudante” (MATO GROSSO DO SUL, 2010a, p. 7-8).

Assim, de acordo com os critérios que fundamentam a Escola Eficaz, a educação de sucesso é aquela que se destaca no processo avaliativo permanente, que consegue alcançar as metas e resultados positivos determinados pela Secretaria de Educação. A escola que atingir a meta, como recompensa, ganhará prêmios, de acordo com o percentual alcançado. Nas palavras do Programa, os instrumentos de avaliação servem “[...] principalmente, para que professores e dirigentes acionem as medidas preventivas e corretivas, de forma que todos os alunos tenham condições de avançar acompanhando o programa de ensino” (BAHIA, 2004, p. 15).

À comunidade, vista como parte integrante da unidade escolar, foi atribuída a mesma racionalidade do processo produtivo, imposta ao sistema educacional. E, assim, foi chamada para prover o apoio administrativo, serviços com a manutenção da estrutura do prédio, consertos de material didático e na manutenção de um “ambiente ordeiro” (BAHIA, 2004, p. 16), de responsabilidade da comunidade. Nesse sentido, os processos de tomada de decisão estão distanciados dos processos de execução.

Nos textos oficiais, a defesa da gestão democrática, da participação da comunidade escolar está presente, porém, relacionada com a transferência de tarefas do Estado para a comunidade escolar, mas sem mencionar a sociedade como partícipe da tomada de decisões, pelo contrário, impõe às escolas a mesma hierarquização que acontecem nas organizações burocráticas que buscam nos procedimentos padronizados materializar a sua concepção de gestão, com funções operacionais, semelhantes às das empresas.

Nesse ponto, aparece o caráter burocrático e centralizador do gerencialismo na educação, que emergiu nas práticas administrativas consideradas de sucesso na visão das organizações privadas que, historicamente, exercem grande influência sobre a área educacional (PARO, 2000). A essas práticas administrativas, os programas educacionais foram subjugados a um sistema de planejamento, coordenação e controle, formulados por especialistas “[...] supostamente neutros, objetivos, imparciais” (SAVIANI, 1987, p. 17) e, assim, as funções especializadas, retiram do professor a prerrogativa de decisão dos processos de ensino efetuados em sala de aula. Contudo, o prejuízo dessas práticas está na distorção da concepção democracia, de Estado e de sociedade,

uma vez que o gerenciamento reformula o conceito de cidadania, disseminando que é papel dos cidadãos a cooperação nos serviços públicos, como uma ação de defesa de seus interesses.

Na busca para ajustar a gestão educacional aos determinantes da gestão gerencial, dentro do projeto Fortalecimento da Gestão Escolar apresentado pelo governo (2007-2014), nos moldes da FLEM, no ano de 2009, destaca-se o projeto Avaliação Estadual de Desempenho, que trazia uma ressignificação do conceito de avaliação. Altera a condição de instrumento de uso didático-pedagógico dos professores para diagnósticos da aprendizagem dos alunos, com uso de instrumento de gestão que mediam resultados nos testes padronizados similares aos elaborados e aplicados por órgãos externos.

Na Mensagem à Assembleia Legislativa (2009), o governo (2007-2010) esclarece que a avaliação tinha por objetivo elevar os “indicadores de desempenho dos estudantes da rede pública estadual” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 138). O manual Gerenciando a Escola Eficaz explica que a avaliação não pode ser algo isolado, em que o professor elabora e faz uso em sua sala de aula, sem a adoção de uma postura pragmática na compatibilização entre o ensinado e o aprendido, pois, para a escola ser eficaz, o processo ensino-aprendizagem é muito simples: se a escola ensina, os alunos aprendem e fazem boas avaliações. A escola conquista a autonomia quando promove a avaliação contínua, externa e interna de seu trabalho pedagógico, de sua gestão, do uso dos recursos públicos alocados (BAHIA, 2004, p. 12-21).

Esse projeto, de acordo com esse governo, foi um sucesso. Em 2009, “[...] foi realizada no mês de novembro, a Avaliação Estadual de Desempenho, abrangendo 78 municípios do Estado. Foram investidos nessa ação R\$ 1.036.498,76”. E, na fase inicial, de “[...] implantação do Programa de Avaliação Institucional *on line* para a Rede Estadual de Educação, com investimentos de R\$ 280.768,50” (MATO GROSSO DO SUL, 2010a, p. 132). Pode-se observar que o conceito de avaliação da proposta Educação para o Sucesso tem relação com o conceito de avaliação da Escola Eficaz.

Com base nessas diretrizes, pode-se afirmar que a Educação para o Sucesso está estruturada em torno de um conjunto de ações que desconsideram a educação como fenômeno histórico, social, cultural, regional, condições materiais das pessoas e organização da sociedade de classes (parte constitutiva do sistema capitalista). Dessa forma, o que prevaleceu nessa proposta foi a ideologia orgânica neoliberal, inspirada nos protocolos organizacionais do toyotismo, que flexibilizou e diversificou a organização do trabalho docente e os processos

pedagógicos. Esses protocolos desde 1990 vêm se reafirmando na educação brasileira como o ideal da “[...] produtividade guiada pelo princípio da racionalidade, que se traduz no empenho em se atingir o máximo de resultados com o mínimo de dispêndio” (SAVIANI, 2010, p. 23).

Nesse aspecto, seguindo os moldes da FLEM, o diretor escolar foi incumbido de ser um gerente eficaz. De acordo com o manual *Gerenciando a Escola Eficaz*, deveria ser capaz de liderar toda “comunidade da escola”, composta de “[...] professores, funcionários, alunos, pais, vizinhança, organizações e associações, lideranças locais, empresas, que será sua aliada na tarefa educativa e na tarefa de zelar pelo patrimônio que é de todos: o conhecimento e a própria escola” (BAHIA, 2004, p. 24). Essas mudanças configuraram o papel do diretor escolar como gestor/empreendedor, contribuindo para um processo de precarização e deterioração dos serviços educacionais. Isso aconteceu à medida que os governos neoliberais centraram as suas ações na racionalização de gastos e na eficiência operacional focada na figura do gestor-chefe.

A descaracterização da gestão educacional também se configura pelo vocabulário marcado por expressões comuns da área empresarial, como dirigente ou gerente escolar em vez de diretor, gerência, eficiência, eficácia, otimização de recursos, resultados, prestação de contas, estratégias e cumprimento de metas. Essas sujeições provocaram gradativamente uma ruptura nos princípios democráticos que deveriam vigorar na educação brasileira e criaram outras bases para aceitação dos princípios empresariais e empreendedores na organização educacional. A lógica do empreendedorismo, explicitada sob uma visão gerencialista de valorização da condição do diretor como líder da escola eficaz, é ressaltada como a mais importante para se construir um ambiente educativo de sucesso (BAHIA, 2004).

Nas políticas educacionais do Estado de Mato Grosso do Sul, em detrimento da contratação da FLEM, as práticas organizacionais repercutiram na concepção de gestão educacional adotada pela SED/MS, no período de 2007 a 2010. Também serviram para legitimar as ações gerencialistas, justificadas na Mensagem à Assembleia Legislativa nº 05/2008, como uma nova política de democratização educacional que pretendia “[...] fortalecer a gestão escolar com participação direta da comunidade na definição das ações prioritárias da educação” (MATO GROSSO DO SUL, 2008a). Porém, a participação direta não estava relacionada com as escolhas das políticas educacionais como direito de todos, mas com os serviços educacionais ao alcance da comunidade local, como responsabilidade de todos.

Nesse sentido, a tônica da gestão nos resultados e no redesenho da organização escolar buscava conciliar duas estratégias contraditórias: a concentração de poder na figura do diretor/gestor e a participação da comunidade escolar. Entretanto, na concepção gerencial, isso é perfeitamente possível, uma vez que a participação nessa perspectiva não significa decidir, poder de escolha, mas transferência de tarefas do poder público para a comunidade usuária da escola. Esse processo transformou as pessoas da comunidade em cidadãs clientes, voluntárias, parceiras e prestadoras de serviços. Deixou de ser um processo crítico de construção da cidadania, para ser de inclusão do cidadão no mercado educacional, ora como cidadão cliente, usuário dos serviços, aquele que avalia, ora como parceiro, voluntário ou executor de serviços, aquele que se responsabiliza pela manutenção e pelo sucesso da escola (OLIVEIRA; BIGARELLA, 2013).

Outro evento importante nesse período, foi a publicação da Lei nº 3.966/2010, que instituiu o Programa Escola para o Sucesso no âmbito da REE/MS, com a finalidade de distribuir prêmios para as escolas, professores e alunos que apresentassem os melhores os indicadores educacionais estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação. Essa Lei veio para regulamentar a distribuição de *kits* de material escolar, de camisetas, de uniformes e premiações como *notebooks*, *tablets* e bicicletas, como uma política educacional (MATO GROSSO DO SUL, 2010b). Com isso, evidencia-se a lógica da premiação, com base na meritocracia, referente aos resultados, à eficiência/eficácia, como instrumentos promotores de qualidade e de valorização.

A premiação tem por princípio a melhoria contínua, expressão criada para o setor automobilístico, pelas três maiores montadoras norte-americanas: Chrysler, Ford e GM, traduzindo uma estratégia das empresas em ofertar prêmios, incentivos e benefício para motivar os seus funcionários a aumentar a produtividade. Para tanto, o primeiro passo é conscientizar o líder de seu papel como incentivador da sua equipe a desempenhar suas funções com responsabilidade e comprometimento com serviço de qualidade (MESQUITA; ALLIPRANDINI, 2003). Esse princípio objetiva na distribuição de prêmios o incentivo para os trabalhadores produzirem melhores resultados e continuarem produzindo cada vez mais, pois, nessa visão, os prêmios possuem o poder de provocar nos indivíduos a vontade de querer vencer as metas que lhes são impostas (BONAFIN; BRANDALISE, 2014).

A distribuição de prêmios para professores e alunos foi defendida pelo Prêmio Gestão Escolar (PGE), iniciativa do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), que teve como presidente a professora Maria Nilene Badeca da Costa (2011-2012), Secretária de Estado

de Educação de Mato Grosso do Sul (2007-2014). Nesse entendimento, os bônus, prêmios e outros, servem para incentivar os professores e alunos a criarem compromisso com o desempenho da escola: despertar mais interesse dos alunos pelo estudo. Essa ideia de premiação no campo escolar parte do pressuposto de que é “um estímulo à melhoria do desempenho da escola, ao sucesso da aprendizagem dos alunos” e à “valorização dos estabelecimentos escolares que desenvolvem práticas eficazes de gestão” (CONSED, 2012). Assim, com tantas estratégias empresariais sendo usadas na escola sul-mato-grossense, esse espaço se transformou em um campo de experimentos de metodologias advindos dos modelos administrativos, que a distanciaram das práticas democráticas, da participação da comunidade escolar no processo deliberativo sobre as questões educacionais.

Em decorrência desse caráter administrativo/produtivo, a premiação instituída na Rede Estadual de Ensino como um programa educacional estabeleceu outro procedimento de controle e avaliação do trabalho docente e da produtividade do discente. Guiado pela lógica da competitividade, a premiação tem como princípio a supervalorização dos resultados e dos valores e comportamentos próprios do mercado: individualismo e meritocracia. Como a competição é proeminentemente comparativa, exigiu-se a criação de critérios para a aplicação de disposições da Lei nº 3.966/2010, que fizessem a distinção dos alunos promissores, produtivos, que conseguem melhor desempenho, daqueles que não apresentam desempenho satisfatório.

Para isso, assinou-se o Decreto nº 13.117/2011, que disciplinou os critérios relativos à premiação dos alunos que apresentassem o melhor desempenho acadêmico. O Decreto indica que sob a égide da premiação, os alunos serão vistos, avaliados e comparados pelos valores de mercado, configurando-se na Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Outro entendimento sobre a educação de qualidade que combine os princípios econômicos, eficiência, eficácia e efetividade com os melhores resultados das avaliações externas. Outro elemento importante nessa política da premiação é o incentivo ao consumo. Os prêmios devem ser ofertados “[...] sob forma de bens palpáveis, pois o bem precisa ser substituído por outro mais valioso e a gratificação em dinheiro deve sofrer um aumento significativo toda vez que for repetida, isso implica altos gastos para a organização” (BONAFIN; BRANDALISE, 2014).

O Programa Escola para o Sucesso não se constituiu em um programa educacional, mas uma estratégia de financiamento para um programa de recompensas, visando à produtividade dos alunos e professores, para desenvolver um sistema de política de qualidade da educação com base

em mecanismos de mercado, com vistas aos indicadores educacionais. O papel do diretor escolar foi direcionado pelos parâmetros empresariais, passou a ser de um líder que tem a sua prática balizada pelo planejamento estratégico e gestão escolar para resultados, com metas que o responsabilizam pela melhoria dos indicadores educacionais, pelos índices de abandono/evasão e repetência e pelo sucesso da administração financeira da escola. Além disso, com o Projeto Avance Mais, lançado no dia 13 de maio de 2013, os diretores escolares receberam a incumbência de aumentar o índice de alunos aprovados no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM (MATO GROSSO DO SUL, 2013a). Assim, esses aspectos levaram cada unidade escolar da REE/MS a assumir o compromisso pelo êxito de seus alunos, sucesso da escola e pelo desenvolvimento de metodologias elaboradas pelo Programa Jovem de Futuro, que tem como foco a conquista dos resultados estabelecidos pelas suas metas.

Desse modo, de acordo com os documentos oficiais no segundo mandato desse governo (2010 a 2014), a característica fundamental presente nas políticas educacionais foi a materialização da ideologia da gestão gerencial e a lógica do mercado na REE/MS, como fórmula ideal para uma Educação para o Sucesso, que busca a eficiência e melhoria da qualidade dos serviços educacionais. A inserção do gerencialismo na educação sul-mato-grossense foi facilitada mediante termo de colaboração público-privada com o setor empresarial em torno de determinados projetos educacionais. Essas iniciativas não produziram resultados satisfatórios, pois criaram uma ruptura na construção do modelo de gestão democrática preconizada na Constituição Federal de 1988, que tem por princípio a defesa da participação popular na gestão pública.

Nesse sentido, o vencedor é aquele que apresenta critérios de competência fundamentais para “aprender a aprender” e para se tornar “[...] cada vez mais independente”, caso não consiga, “[...] ficará eternamente dependente dos professores e das suas instruções” (BAHIA, 2004, p. 32). Dessa forma, esse governo (2007-2010) se aproximou da ideia do individualismo competitivo do liberalismo smithiano ao privilegiar a escolarização dos mais capazes de apreender (na visão liberal) e excluiu os menos capazes. Vê-se aqui outra contradição com o próprio programa, que anunciou educação para todos. A premiação por empenho e desempenho reafirmou o produtivismo e a exclusão, evidenciados pelo movimento reformista da década de 1990, que buscava integrar os planos e programas educacionais com ações de desenvolvimento econômico.

### **A política de gestão educacional: pragmatismo e centralidade**

A Secretaria de Estado de Educação manteve a mesma concepção de gestão educacional pragmática e gerencial desenvolvida no período anterior ao quadriênio de 2011-2014. Contudo, em face do programa Brasil Profissionalizado (2007-2014), criado pelo governo federal, visando fortalecer as redes estaduais de educação profissional e tecnológica, foi dada ênfase à escola integral, uma das metas de programa do governo estadual (2011-2014), intitulado Plano 15, para o quadriênio 2011-2014, que tinha como objetivos criar Escolas Profissionalizantes e ampliar o número de escolas de período integral (MATO GROSSO DO SUL, 2010a).

Essas ações visavam fortalecer o acesso e a permanência do aluno na escola, com a ampliação do período escolar para tempo integral, procurando atender o chamado dos programas federais direcionados para a educação profissional, articulado com o seu projeto de desenvolvimento econômico: MS Forte (2007-2014), e com as ações do Brasil Profissionalizado (2007-2014), que disponibilizava recursos para “[...] obras de infraestrutura, desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores”. Esses recursos atendiam às necessidades do ensino médio integral, que objetivava oferecer “[...] cursos voltados para a qualificação de mão de obra, por meio da criação do acesso ao mercado de trabalho, tanto para estudantes quanto para profissionais que [buscassem] ampliar suas qualificações” (MATO GROSSO DO SUL, 2013b, p. 26).

Outro programa de interesse do governo de Mato Grosso do Sul (2007-2014) foi o Ensino Médio Inovador, uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pela Portaria nº 971/2009, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2007-2010) e continuidade no governo Dilma Rousseff (PT, 2011-2014), que induzia a reestruturação dos currículos do Ensino Médio e ampliava o tempo dos estudantes na escola e garantindo a “formação integral com a inserção de atividades que [tornassem] o currículo mais dinâmico, atendendo também às expectativas dos estudantes do Ensino Médio e às demandas da sociedade contemporânea”. A adesão ao Programa Ensino Médio Inovador, por meio da Secretaria ou da própria escola consolidava “[...] apoio técnico e financeiro, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para a elaboração e o desenvolvimento de seus projetos de reestruturação curricular” (BRASIL, 2007, p. 1).

Ainda, fez parte das ações do governo Puccinelli (2007-2014) a adoção do programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/2010, que também disponibilizava recursos para os estados ampliarem a jornada escolar e a educação integral no ensino fundamental (BRASIL, 2007; 2010). Dessa forma, as ações voltadas à escola integral trouxeram a ideia de que por meio de uma “boa gestão, competente e eficiente”, com base nos indicadores econômicos e nos resultados das avaliações externas, será possível fazer políticas educacionais eficientes e diminuir as desigualdades sociais pela inserção da população no mercado de trabalho. Esse projeto elaborado pela SED/MS visava ampliar a carga horária do ensino médio de “[...] 2.502 horas para 4101 horas, ofertando o ensino em período integral. Isso implica ampliação da carga horária semanal de 25 h/a (matriz vigente) para 41 h/a, que corresponde a um acréscimo de 16 h/a, ou seja, um aumento de 64% da carga horária” (MATO GROSSO DO SUL, 2012 a, p. 108).

Assim, com essa concepção de política educacional, o governo assumiu a escola integral para o ensino médio como bandeira política e a gestão educacional como processo de regulação das ações da escola. Seguindo a mesma linha dos programas gerenciais do governo federal, conforme Mensagem à Assembleia Legislativa nº 10/2013, esse governo deu continuidade à política educacional de melhoria dos resultados do IDEB e de superação de “[...] todas as metas estabelecidas nas várias etapas do ensino básico (séries iniciais, quarto e quinto anos)”. Uma vez que o Estado de Mato Grosso do Sul, em 2010, liderou o *ranking* nacional do IDEB e ficou na “[...] vice-liderança em 2011, ano em que aplicou, segundo o sistema nacional de informação sobre orçamento público, 32,4% das receitas de impostos e transferências em educação, superando com folga o piso constitucional de 25%” (MATO GROSSO DO SUL, 2013a, p. 5).

Em busca de melhorar o índice do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), inserir as tecnologias de gestão escolar e reduzir os índices de evasão/abandono escolar, o governo firmou um convênio com o Instituto Unibanco para implantar nas escolas estaduais o Projeto Jovem de Futuro, de forma integrada ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e ao Projeto Ensino Médio Inovador (ProEMI) do governo federal. O Projeto Jovem de Futuro pode ser considerado uma estratégia associada às ações para a oferta do ensino médio integral, para, no discurso do governo, garantir aos alunos melhores oportunidades na vida profissional (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

Essa proposta estava alinhada com os programas federais que visavam estimular convênios e parcerias intersetoriais e intergovernamentais. Uma desses convênios aconteceu com o Programa Ensino Médio Inovador e Jovem de Futuro (ProEMI/JF), do Instituto Unibanco, que na sua visão produtivista expressa o seu objetivo de melhorar do ensino médio, consoante os seus valores, ou melhor, os valores do mercado, que contribuem para reproduzir a exploração da força de trabalho. Para esse Instituto, conforme consta nos textos que divulgam o Projeto Jovem de Futuro, a qualidade da educação está relacionada diretamente aos procedimentos de gestão por resultados e, para tanto, aconteceu “[...] a convergência entre a orientação estratégica do MEC para o Ensino Médio e o Projeto Jovem de Futuro, desenvolvido pelo Instituto Unibanco” (INSTITUTO UNIBANCO, 2012, p. 1).

Em 2012, Aloizio Mercadante, Ministro da Educação na época, assim se expressa: “o Ensino Médio Inovador e o Projeto Jovem de Futuro ‘são para nós um caminho bastante importante para avaliar essas metodologias’”, pois “a escola tem que se modernizar, buscar entender um pouco a juventude, essa inquietação, essa vontade de participar” (MERCADANTE, 2012, p. 1). Ainda, segundo o ex-ministro:

[...] o índice de evasão no ensino médio é muito grande e os governos da União e dos estados precisam ampliar as parcerias em busca de soluções para o problema. Desde 2009, quando foi instituído o Ensino Médio Inovador, o MEC repassa recursos para que as secretarias estaduais de educação reestruturem os currículos e aumentem progressivamente o número de horas de aula anuais (p. 1).

Para isso, o governo estadual (2010-2014) recebeu R\$ 64.707.001,25 de recursos federais, provenientes do Programa Ensino Médio Inovador para melhorar a infraestrutura física das escolas estaduais e para atender os alunos em período integral (MATO GROSSO DO SUL, 2012a). A adesão do governo a esse programa objetivava

[...] oferecer condições para um ensino de melhor qualidade que favorecesse a permanência do jovem nas escolas e [estimulasse] o aprendizado, com reflexos positivos nos índices de conclusão do ensino médio e no incremento de desempenho escolar dos alunos da Rede Estadual de Ensino, por meio do apoio técnico pedagógico às unidades escolares (MATO GROSSO DO SUL, 2012a, p. 6).

Em 2012, via Resolução/SED/MS nº 2.549/2012, em mais uma ação do governo tornou oficial a adoção do modelo de gestão empresarial na gestão da educação básica: a instituição do Comitê Gestor de Governança do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro da REE/MS. Esse comitê foi criado para avaliar os resultados do programa, dar apoio técnico para

melhorar o desempenho escolar, diminuir a desistência do aluno no ensino médio e definir metas para a gestão escolar (MATO GROSSO DO SUL, 2012b).

Dessa maneira, as escolas estaduais sul-mato-grossenses receberiam apoio técnico e financeiro e, em contrapartida, seriam expostas a um rigoroso método de avaliação, que verificaria se os resultados pretendidos estavam sendo alcançados. De acordo com o Relatório de Atividades (2009), a ação de avaliar está relacionada com a gestão do conhecimento e, por isso, “[...] tem a missão de fazer com que o ciclo de produção de tecnologias e metodologias se concretize dentro de altos parâmetros de qualidade e efetividade” (INSTITUTO UNIBANCO, 2010, p. 21).

Isso está diretamente vinculado ao desempenho da gestão escolar, a qual é, no entendimento do Relatório de atividades 2009, do Instituto Unibanco (2010), “responsável por uma mudança de paradigma na condução do planejamento escolar” (p. 37). Porém, no mesmo texto, no mesmo parágrafo, trata de explicar o *status* na configuração da política educacional da gestão por resultado, quando pressupõe que o

[...] conceito de gestão para resultados não tem um sentido tão pragmático quanto no mundo empresarial. No contexto educacional, obter resultados significa simplesmente alcançar os objetivos básicos da escola: contar com infraestrutura adequada, professores motivados e preparados e alunos que concluem o curso com rendimento satisfatório (p. 37).

Contudo, é preciso relativizar a afirmativa do Instituto Unibanco, porque a gestão por resultados no âmbito da educação acena para mudanças de concepção de gestão educacional. Isso impacta diretamente a gestão da escola pública, já que, contraditoriamente, nessa perspectiva, recorre-se ao setor privado para elaborar projetos que interferem na educação pública, parceria que compromete diretamente a autonomia e a participação na tomada de decisões. Esses programas implicam a modernização da organização escolar nos moldes da iniciativa privada, que exigem procedimentos gerenciais, tais como:

[...] contratos de gestão entre unidades; avaliação de desempenho; ênfase em resultados; redução do poder da burocracia; focalização na eficiência; busca de mecanismos regulatórios; introdução sistemática de conceitos de produtividade; flexibilidade; competitividade administrada; participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão-cliente, orçamento e avaliação por resultados e *performance* [...] (ARAÚJO, 2010, p. 145, itálico do autor).

Além disso, aumenta a burocracia, diminui a autonomia e centraliza a formulação e as decisões nas secretarias de educação, como também deve competir a elas a direção, a execução, o planejamento e o controle do processo avaliativo no ponto principal: os resultados. Na visão do Instituto Unibanco (2010), a gestão de uma escola é bastante parecida com a de uma empresa. Nesse sentido, nada mais natural do que fundamentar a sua organização nas técnicas gerenciais usadas para melhorar os processos administrativos empresariais, para aperfeiçoar ferramentas de gestão escolar.

Assim, as ações para a REE/MS foram desenvolvidas com base no projeto de modernização e fortalecimento da gestão escolar (2007-2014), apresentada pela Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) e pelo Instituto Unibanco (IU). Essas duas instituições têm como premissa que a qualidade da educação está relacionada com a forma como a escola operacionaliza as suas estratégias de gestão, produz os seus serviços e organiza o trabalho educativo, tanto dos seus alunos quanto dos professores. Para essas duas instituições, os problemas da escola são apenas questões de gestão que podem ser resolvidas com “boas práticas de gerenciamento”: controle rígido, divisão de responsabilidade, líder competente e valorização daqueles que possuem bom desempenho (FLEM, 2007; INSTITUO UNIBANCO, 2013).

Tanto a FLEM quanto o IU têm na base de seus planejamentos estratégicos a meritocracia e incentivos/prêmios para os melhores professores e alunos. De acordo com o Boletim Jovem de Futuro 02/2013, do Instituto Unibanco, esse planejamento não se resume em receituários de boas intenções, mas está voltado para atividades práticas/produzidas, para desenvolver no aluno “[...] as competências cognitivas, produtivas, relacionais e afetivas, de forma a dar concretude aos quatro pilares educacionais: aprender a conhecer, a fazer, a conviver e a ser” (INSTITUO UNIBANCO, 2013, p. 4). Com base nessa visão de educação de duas instituições privadas, foram definidas as diretrizes e orientações da educação pública da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul, que compreendiam a gestão colegiada, aperfeiçoamento contínuo dos diretores escolares, avaliação e premiação.

Nessa perspectiva, ao buscar melhores resultados no IDEB para REE/MS, conforme texto da Lei nº 4.290, de 18 de dezembro de 2012, o governo (2007-2014) conduziu a sua política educacional para as “[...] ações de estímulo e fomento à inovação científica e tecnológica [...]” (MATO GROSSO DO SUL, 2012a, p. 5). A escola integral para o ensino médio era uma das

ações do MS Forte 2, que estava relacionada diretamente a uma política de cooperação entre os setores público-privados (MATO GROSSO DO SUL, 2012a).

Para tanto, a tarefa destinada à SED/MS foi melhorar a gestão das escolas estaduais, para, com isso, elevar o desempenho escolar e diminuir a evasão dos alunos do ensino médio. Na verdade, sua tarefa era fiscalizar a execução das orientações gerencialistas, orientadas pela proposta de Gestão Escolar para Resultados e do Plano Estratégico de Melhoria de Qualidade (PEMQ), desenvolvida pelo Instituto Unibanco e incorporadas nas políticas estaduais em consequência da adesão ao projeto Jovem de Futuro. Essas orientações, conforme expressam os documentos, passaram a nortear a gestão educacional sul-mato-grossense que se assentam na ideia do gestor da unidade escolar como um líder, seguindo as orientações do projeto, de se tornar responsável pela implementação de mudanças graduais e pelas atribuições de tarefas a todo o corpo de servidores da escola.

Assim, propostas como essas se distanciam dos princípios constitucionais que buscam assegurar a participação e o controle social sobre a gestão pública, muito embora esse distanciamento não esteja muito visível, por causa da apropriação do ideário vinculado à participação popular. Essa organização nos moldes do manual gerencialista requer centralização de poder na figura do diretor, pois é exigido dele que faça os ajustes e as correções contínuas, necessárias para manter os índices desejados pelo padrão de desempenho indicados pelas avaliações externas.

### **Considerações finais**

Os documentos mostraram que a experiência contemporânea do Estado de Mato Grosso do Sul desse governo (2007-2014), salvaguardando algumas similitudes com governos anteriores, foi o que mais se aproximou do modelo de gestão gerencial usado no setor produtivo. Também foi o que mais usou a lógica da eficiência, eficácia e produtividade e do planejamento estratégico, nos moldes do setor privado como marco das suas ações educacionais. Nenhum outro governo estadual, independente de partido político, foi tão pautado pela perspectiva de planejamento racionalista e de modernização da educação nos moldes neoliberais quanto esse.

Os mecanismos de gestão foram pulverizados pela lógica de mercado e pela centralidade do Executivo no poder de decisão. Concomitante a isso, a exigência de que as unidades escolares

se adaptassem às novas regras de execução e operacionalização das metodologias e metas dos programas fez com que a participação e o controle social da ação governamental ficassem restritos à responsabilização da comunidade escolar, pela manutenção da escola.

Nesse contexto, a gestão escolar ganhou *status* gerencial, com raízes e dimensões antagônicas às da gestão democrática, pois à medida que essa configuração empresarial foi se consolidando na área educacional, o espaço de participação do cidadão foi ainda mais reduzido. A sociedade civil cada vez menos foi chamada para decidir sobre a agenda política educacional e, cada vez mais, induzida a legitimar as ações gerenciais do governo.

Nessa visão, a gestão educacional acabou por transformar a participação social em um mecanismo técnico de colaboração com a eficiência e eficácia da gestão pública. Os documentos apontaram que a visão da proposta Educação para o Sucesso, no que diz respeito ao conceito de educação de qualidade, está relacionada à preparação para o mercado de trabalho, especialmente, para atender a evolução tecnológica e os modelos organizacionais mais competitivos. Essa questão foi plataforma da política pública educacional do segundo mandato do governo de André Puccinelli (2011-2014), que tinha como objetivo implantar nas escolas da REE/MS um projeto voltado para a preparação dos alunos para a empregabilidade.

Portanto, pode-se inferir que na política educacional desenvolvida no Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2014, há dois elementos que devem ser ressaltados: meritocracia e gestão de resultados. A vinculação desses dois tentou combinar os conceitos de liderança, avaliação e recompensa, com os indicadores de rendimento econômico de eficiência e eficácia.

Esse projeto político de modernização da gestão educacional com base nas vicissitudes da gestão gerencial teve como fundamento os critérios competitivos e a garantia de bons resultados na prestação dos serviços educacionais, os quais são antagônicos aos princípios da gestão democrática, dando à gestão educacional uma feição voltada para o desempenho organizacional e não para o processo de participação.

## Referências

ARAÚJO, M. A. D. Responsabilização da administração pública: limites e possibilidades do gestor público. In: ESCOLA DE GOVERNO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Construindo uma nova gestão pública**. Natal, RN: SEARH/RN, 2010. Coletânea de textos do 1º Ciclo de Palestra organizado pela Escola de Governo do RN.

Quaestio, Sorocaba, SP, v. 17, n. 2, p. 533-550, nov. 2015.

BAHIA (Estado). Secretaria de Estado de Educação. Fundação Luís Eduardo Magalhães. **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos**. Salvador: Secretaria de Estado de Educação/FLEM, 2004.

BONAFIN, T. C.; BRANDALISE, L. T. Incentivos organizacionais *versus* satisfação dos funcionários. SEMINÁRIO DE GESTÃO COMERCIAL, 6., 2014, Cascavel. **Anais...** Cascavel: UNOESTE, 4 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/VIseminario/Artigos%20apresentados%20em%20Comunica%20E7%20F5es/ART%2013%20%20Incentivos%20Organizacionais%20versus%20satisfa%20E3o%20dos%20funcionarios.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Brasília: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010.

CONSED. Conselho Nacional de Secretários de Educação. **Qual a escola que queremos?** Prêmio Gestão Escolar 2012. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, 2012.

FLEM. Fundação Luís Eduardo Magalhães. **Uma instituição a serviço da transformação do Estado e da sociedade**. Salvador: FLEM, 2007.

INSTITUTO UNIBANCO. **Relatório de atividades 2009**. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Jovem de Futuro**: sobre o Programa Ensino Médio Inovador. (ProEMI/JF). 2012. Disponível em: <[http://www.portalinstitutounibanco.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=8](http://www.portalinstitutounibanco.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=8)>. Acesso em: 21 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Ensino médio inovador e Jovem de Futuro**: por uma escola mais participativa, eficiente, criativa e transformadora. São Paulo, set., 2013.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Lei n. 3.244, de 06 de junho de 2006. Dispõe sobre a eleição de diretores, diretores adjuntos e do colegiado escolar da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 6.762, Campo Grande: 7 jul. 2006

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.479, de 20 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o processo eletivo de dirigentes escolares da rede estadual de ensino, dá nova redação aos dispositivos da Lei nº 3.244, de 6 de junho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 7.118, Campo Grande: 21 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Extrato do Contrato nº 526/2008, Cadastral 0045/2008-SED, Processo nº 29/002.099/2008. O Estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação e Fundação Luís Eduardo Magalhães. **Diário Oficial [do] Estado**, n. 7.199, de 23 de abril de 2008a.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul n.05/2008**: governador André Puccinelli. Campo Grande, 6 fev. 2008b.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa, de 6 de fevereiro de 2009**: governador André Puccinelli. Campo Grande, MS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1, de 2 de fevereiro de 2010**: governador André Puccinelli. Campo Grande, MS, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Lei n.3.966, de 23 de setembro de 2010**. Institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino, e dá outras providências. Governo André Puccinelli. Campo Grande: Secretaria de Estado de Fazenda, 23 set. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 13.117, de 3 de fevereiro de 2011**. Regulamenta disposições da Lei nº 3.966, de 23 de setembro de 2010, que institui o Programa Escola para o Sucesso na Rede Estadual de Ensino: governo de André Puccinelli. Campo Grande, 2011.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa nº 1**, de 2 de fevereiro de 2012: governador André Puccinelli, Campo Grande, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Resolução/SED/MS n. 2.549 de 1º de junho de 2012**. Institui o Comitê Gestor de Governança do Programa Ensino Médio Inovador/Projeto Jovem de Futuro da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS, 1. jun. 2012b.

\_\_\_\_\_. **Apresentação da Mensagem à Assembleia Legislativa n. 10, de 4 de fevereiro de 2013**: governo de André Puccinelli, Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Projeto Avance Mais**. Campo Grande, MS, 2013b. Disponível em: <www.sed.ms.gov.br/index.php?templat=vis...98...>. Acesso em: 13 fev. 2014.

MERCADANTE, Aloizio. Parceria oferece apoio técnico para avaliação do ensino médio. **Todas as Notícias**. Brasília: Portal MEC, 14 fev. 2012. Entrevista concedida a Ionice Lorenconi. Disponível em: <portal.mec.gov.br/index.php?option=com\_content&view=article&id=17511:parceria-oferece-apoio-tecnico-para-avaliacao-do-ensino-medio&catid=211>. Acesso em: 5 maio 2014.

MESQUITA, M.; ALLIPRANDINI, D. H. Competências essenciais para melhoria contínua da produção: estudo de caso em empresas da indústria de autopeças. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 10, n. 1, p. 17-33, abr. 2003.

OLIVEIRA, R. T. C. de; BIGARELLA, N. Políticas de gestão da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul: programa e concepções (1991-2010). In: SCAFF, E. A. da S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. M. **Políticas e gestão da educação básica**: desafios à alfabetização. São Paulo: Expressão Arte Editora, 2013.

PARO, Vitor Henrique. **Qualidade de ensino**: a contribuição dos pais. São Paulo: Xamã, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. (Coleção educação contemporânea).

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15 n. 44, p. 380-392, maio/ago. 2010.

Nadia Bigarella - Universidade Católica Dom Bosco - UCDB.  
Campo Grande | MS | Brasil. Contato: nadiabiga@hotmail.com

Artigo recebido em: 28 ago. 2015 e  
aprovado em: 30 set. 2015.