UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO
E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

MAGDA DA SILVA MARANHAO

O PACTO PELA EDUCAÇÃO EM RECIFE: DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PEDAGÓGICA COM BASE EM EVIDÊNCIAS

JUIZ DE FORA
2017

MAGDA DA SILVA MARANHAO

O PACTO PELA EDUCAÇÃO EM RECIFE: DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PEDAGÓGICA COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo

JUIZ DE FORA

2017

MAGDA DA SILVA MARANHÃO

O PACTO PELA EDUCAÇÃO EM RECIFE: DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO PEDAGÓGICA COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em:

_____
Dr. Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo - Orientador

_____
Profa. Dra. Hilda Aparecida Linhares da Silva Micarello - Membro Interno

_____
Drª Alicia Maria Catalano de Bonamino – Membro Externo

Dedico este trabalho à minha mãe Ailza e à minha avó Anita (in memoriam), pelo incentivo e apoio necessários às minhas escolhas e decisões, principalmente nos momentos de trilhar novos caminhos. Pessoas diretamente responsáveis pela minha formação, educando, sobretudo, através do exemplo. A vocês, minha gratidão e admiração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e pela possibilidade de trilhar, com saúde e sabedoria, o caminho percorrido até aqui, na concretização de mais um sonho.

À minha família, inclusive à de coração, pelo apoio incondicional em todas as etapas do curso, em especial à minha tia Aurinete, conselheira de tantos momentos; às minhas filhas Marianna e Julianna, que sofreram com a minha ausência em tantos momentos ao longo desses dois anos; e ao meu grande companheiro Claudio.

À Secretaria Municipal de Educação do Recife que, por meio do convênio firmado para a realização do Curso de Mestrado, possibilitou a realização dessa etapa de formação, e à Prof.ª Rossana Albuquerque, pelo apoio e confiança em mim depositados.

Ao Corpo Docente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, cuja contribuição, nesse processo de formação, é fundamental.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Manuel Palácios, pelas orientações e por me fazer sempre repensar, ao longo de todo processo de construção desse trabalho.

À tutora que orientou diretamente a elaboração desta dissertação, a Prof.ª Helena Rivelli, por quem guardo um carinho especial pela dedicação, paciência e competência, sempre presentes durante todo meu processo de escrita.

Aos meus colegas de curso, que a vida aproximou e transformou em amigos, na certeza de que a distância jamais nos fará esquecer uns dos outros.

Também às colegas de Rede, em especial à sempre parceira Taciana Durão e à experiência transmitida por Elizabeth Medeiros, Sandra Serralva e Ivanildo Luís.

Aos colegas de trabalho, Adeilson Pereira, Arlene Muniz, Eduardo Rezende, Fabiana Santos, Frederico Pedrosa, Márcia Machado, Maria Fabiana e Wedson Nascimento, pelas constantes escutas, estímulo, apoio e orientações durante esses dois anos do curso.

Às minhas parceiras de Regional: Kátia Olavo, Laurylene Arão e Noeme Medeiros, pela parceria nos momentos presenciais, em que a minha ausência foi minimizada pela presença de vocês.

À minha tia postiça, Célia e todos aqueles que se fizeram presentes na minha trajetória de vida, e que de alguma forma contribuíram para que eu desse mais esse passo.

“Não é sobre chegar no topo do mundo
E saber que venceu
É sobre escalar e sentir
Que o caminho te fortaleceu.”
(Trem Bala – Ana Vilela)

RESUMO

A presente Dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso que estamos tratando analisa como se deu o desenho do Pacto pela Educação na Rede Municipal de Recife e quais as suas contribuições para o monitoramento da gestão pedagógica. A metodologia de pesquisa utilizada foi a análise documental, através da qual foi possível uma análise dos limites e potencialidades de duas ações que apresentavam objetivos semelhantes ao Pacto: o PIP e a GIDE, além de traçar um paralelo entre essas duas iniciativas e o Pacto pela Educação em Recife. Para subsidiar as análises, buscamos autores que tratam de concepções de gestão, que refletem sobre a gestão de resultados e indicadores educacionais; o uso das evidências na educação; assim como referenciais que buscaram analisar as iniciativas aqui estudadas: o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), em Minas Gerais; e a Gestão Integrada da Escola (GIDE), no Rio de Janeiro. Também, para a construção e análise a que nos propomos, foram levantados e estudados documentos oficiais das gestões municipais de Recife, sites de secretarias de educação dos estados e de município envolvidos na pesquisa e registros internos do Pacto pela Educação. Vemos que nos projetos e programa analisados, o cerne do trabalho é a gestão por resultados, em que o monitoramento das ações dá a tônica. Enquanto o trabalho do PIP alcança o docente, as outras experiências focam a gestão escolar. As ações mineiras e fluminenses se pautam por indicadores externos na construção de suas diretrizes, enquanto que Recife usa indicadores internos às escolas. Também é importante destacar que há diferenças nas equipes que desenvolvem as ações estudadas, pois há, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, uma especificidade maior das atribuições dos Técnicos do que em Recife. Logo, a partir dessas análises, propomos um Plano de Intervenção, composto de oito ações, as quais têm relação direta com o trabalho dos gestores das escolas e das Gerências Regionais.

Palavras-chave: Pacto pela Educação do Recife. Gestão de Resultados Educacionais. Monitoramento de Resultados Educacionais.

ABSTRACT

This dissertation was developed within the scope of the Professional Master in Management and Evaluation of Education (PPGP) of the Center for Public Policies and Education Evaluation of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd / UFJF). The case that we are discussing analyzes how the design of the Pact for Education in the Municipal Network of Recife occurred and what its contributions are to the monitoring of pedagogical management. The research methodology used was the documentary analysis, through which it was possible to analyze the limits and potentialities of two actions that had similar objectives to the Pact: PIP and GIDE, in addition to drawing a parallel between these two initiatives and the Pact for Education in Recife. To support the analysis, we seek authors that deal with management conceptions, which reflect on the management of results and educational indicators; the use of evidence in education; as well as references that sought to analyze the initiatives studied here: the Pedagogical Intervention Program (PIP), in Minas Gerais; and the Integrated School Management (GIDE), in Rio de Janeiro. Also, for the construction and analysis that we propose, official documents of the municipal administrations of Recife, sites of secretariats of education of the states and of municipality involved in the research and internal records of the Pact for Education were collected and studied. We see that in the projects and program analyzed, the core of the work is management by results, in which the monitoring of actions gives the key. While the work of the PIP reaches the teacher, the other experiences focus on school management. The actions of Minas Gerais and Rio de Janeiro are based on external indicators in the construction of its guidelines, while Recife uses internal indicators to schools. It is also important to point out that there are differences in the teams that develop the studied actions, since in Minas Gerais and Rio de Janeiro there is a greater specificity of the attributions of the Technicians than in Recife. Therefore, from these analyzes, we propose an Intervention Plan, made up of eight actions, which are directly related to the work of the managers of the schools and Regional Management.

Keywords: Pact for Education in Recife. Management of Educational Outcomes. Monitoring of Educational Outcomes.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo PDCA 38
Figura 2 - Diagrama de Ishikawa 40
Figura 3 - Análise das Hipóteses (Ishikawa) 41
Figura 4 - 5 Porquês 41
Figura 5 - PPE – Plano de Ação 42
Figura 6 - Grupos de Reuniões 43
Figura 7 - Painel de Controle - Recife 45
Figura 8 - Fluxo do PIP no dia a dia das escolas 61
Figura 9 - Fluxo / Etapas da GIDE 68
Figura 10 - Árvore do IFC/RS 70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual dos alunos, por nível de desempenho, no 3º ano do PROALFA, nas redes estadual e municipal em MG – 2006/2012.....62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Referências e as principais ideias 75
Quadro 2 - Síntese Comparativa do PIP e PPE 78
Quadro 3 - Síntese Comparativa da GIDE e do PPE 79
Quadro 4 - Consolidação dos Entraves / Ações de Enfrentamento 83
Quadro 5 - Desenvolvimento da ação 01 85
Quadro 6 - Desenvolvimento da ação 02 85
Quadro 7 - Desenvolvimento da ação 03 87
Quadro 8 - Desenvolvimento da ação 04 88
Quadro 9 - Desenvolvimento da ação 05 89
Quadro 10 - Desenvolvimento da ação 06 90
Quadro 11 - Desenvolvimento da ação 07 90
Quadro 12 - Desenvolvimento da ação 08 91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico dos Resultados do IDEB do Recife 30
Tabela 2 - Problemas e Causas da baixa qualidade da educação na rede pública estadual do RJ 64

LISTA DE ABREVIATURAS

AAGEs	Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BDE	Bônus de Desempenho Educacional de Pernambuco
CBC's	Conteúdos Básicos Comuns
DGAE	Diretoria Geral de Acompanhamento e Avaliação Educacionais
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GIDE	Gestão Integrada da Escola
GPD	Gerenciamento Pelas Diretrizes
ICR	Índice Composto de Resultados
IGTs	Integrantes do Grupo de Trabalho
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IDERJ	Índice de Desenvolvimento Escolar do Rio de Janeiro
INDG	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NAR	Núcleo de Acompanhamento Regional
PAE	Plano de Ação Educacional
PPA	Plano Plurianual
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PDCA	Planejamento, Desenvolvimento, Controle e Avaliação
PEE	Programa de Educação do Estado
PIP	Programa de Intervenção Pedagógica
PPE	Pacto Pela Educação
PROALFA	Programa de Avaliação da Alfabetização
PROEB	Programa de Avaliação da Educação Básica
RIAP	Relatório de Implementação das Ações do Plano
RPA	Região Político – Administrativa
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação Básica de Pernambuco
SAERJ	Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro
SAERJINHO	Sistema de Avaliação Bimestral do Processo de Ensino Aprendizagem do Estado do Rio de Janeiro
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEDUC	Secretaria de Educação
SEEDUC/RJ	Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro
SEE/MG	Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
SEEL	Secretaria de Educação Esporte e Lazer
SEGR	Secretaria Executiva de Gestão para Resultados
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
SER	Secretaria de Educação do Recife
SIMAVE	Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação
SWAp	*Sector Wide Aproach*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **15**

1 A ELABORAÇÃO DE UM PACTO PELA EDUCAÇÃO EM RECIFE **19**

1.1 Histórico recente da educação do Recife: por que um Pacto? 21

1.2 O que é mesmo o Pacto pela Educação? 32

1.3 O pensado e o realizado, breve análise 48

2 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA GESTÃO PEDAGÓGICA, COM BASE EM DADOS **53**

2.1. Gestão com base em evidências e o monitoramento dos resultados da Educação Básica. 54

2.2 O programa de intervenção pedagógica (PIP) em Minas Gerais 57

2.3 A gestão integrada da escola (GIDE) no Rio de Janeiro 63

2.4 Metodologia para coleta de dados e análise 74

2.5 Aproximações e diferenças entre as três iniciativas: Reflexões para melhorias no Pacto pela Educação do Recife 77

3 PLANO DE AÇÃO: repensando A PRÁTICA **81**

3.1 Institucionalizar o plano de gestão como planejamento de ações de gestão estratégica, a partir de evidências possíveis de serem monitoradas . 84

3.2 Trabalho com indicadores e monitoramento 86

3.3 Reestruturação do trabalho dos técnicos articuladores e da regional 87

REFERÊNCIAS **93**

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a tratar da implementação do projeto Pacto pela Educação (PPE) na Rede Municipal do Recife. Nesse sentido, procurará observar a sua abrangência nas questões relativas à gestão das Unidades de Ensino e ao papel dos técnicos articuladores da Gerência Regional, no processo de assessoria e monitoramento envolvidos no Pacto. É fato que o caso de gestão aqui apresentado também é fruto da minha atuação profissional junto à Regional Centro – Norte, na qual atuo há aproximadamente oito anos. Assim, realizo o acompanhamento escolar na Rede Municipal de Recife, sendo que o local onde trabalho é direcionado para a atuação da equipe gestora nas Unidades de Ensino.

Filha de pais professores, posso dizer que a educação sempre entremeou a minha história de vida. Iniciei a minha carreira na docência aos 17 anos e ingressei na Rede Pública Estadual, em 1993; e na Rede Municipal de Recife, em 2002, inicialmente como professora, sendo que cinco anos depois, passei à Inspeção Escolar, por meio de seleção interna. A função de Inspetor Escolar, posteriormente, veio a ser chamada de Técnico Articulador, adequando-se melhor às mudanças de perfil desse profissional. A partir de 2014, assumi a Gestão da Gerência Regional Centro – Norte, dentro da Rede Municipal de Educação do Recife, que tem, entre suas atribuições: acompanhar a implementação do Pacto pela Educação em Recife, monitorando a realização das ações em nove escolas de anos finais.

Sempre tive grande interesse pelas questões voltadas à gestão escolar, por entender que, embora exista uma aproximação com os princípios da administração geral, certamente há alguma peculiaridade inerente ao caráter educativo das instituições escolares. Essa realidade caracteriza o que Lück (2009) considera como o foco do trabalho escolar, no qual as ações ocorrem com um sentido pedagógico intencional.

A partir do segundo semestre de 2013, iniciou-se o Pacto pela Educação em Recife, com o intuito de realizar um maior acompanhamento de indicadores internos das escolas.

> O Pacto pela Educação trata-se de um programa que tem por objetivo promover a melhoria da qualidade do ensino e do acesso à educação, visando um ensino que proporcione uma aprendizagem mais efetiva aos estudantes. Para isso, apoia-se na gestão escolar com base em dados sistematizados pelas próprias escolas (RECIFE, 2015a, s/p.).

O Pacto foi pensado a partir de uma análise dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2011, assim como a partir da evolução do IDEB entre o período de 2007 a 2013, quando se verificou que Recife apresentou um baixo crescimento no indicador. Esses resultados justificaram a busca pela criação de uma cultura de gestão baseada em evidências, marcando o início de um novo modelo de administrar as Unidades Educacionais que tinha, como objetivo final, a busca de melhores resultados nas escolas envolvidas (RECIFE, 2015a, s/p.).

A ideia de gestão por resultados, ligada à área educacional, é de origem norte-americana e data da década de 1980, a partir do relatório “Uma Nação em Risco”. Além disso, chega às escolas públicas brasileiras por volta dos anos 1990 e 2000, iniciando por São Paulo, que implanta o SARESP em 1996; e em Pernambuco, com a implantação do SAEPE em 2000. A base da metodologia da gestão por resultados vem do meio administrativo, entendendo que a finalidade, do ambiente escolar, consiste em melhorar a aprendizagem dos estudantes.

Assim, conceitos como eficiência, eficácia, metas, indicadores e monitoramento passam a permear o universo escolar, assim como muitos princípios e metodologias do meio administrativo. Começam a ser implantados modelos de gestão por resultados, para que as escolas sejam capazes de produzir um bom desempenho escolar em seus alunos, e o caminho para isso parte de um planejamento prévio, além do monitoramento das ações, verificação dos resultados alcançados, e uma posterior avaliação do processo (BURGOS, 2014).

Quando tratamos de uma gestão pedagógica baseada em evidências, deixamos claro que essa é a essência do trabalho da escola, porém, é preciso que as ações das escolas sejam planejadas. Além disso, é necessário que caminhos sejam escolhidos para serem trilhados, e essa escolha não deve ser aleatória, mas baseada em dados que elucidem a realidade com a qual se pretende trabalhar; a esses dados, estamos chamando de evidências.

Assim, a questão que norteia este trabalho é: quais as contribuições do Pacto pela Educação do Recife para o monitoramento da gestão pedagógica?

Diante do exposto, a presente dissertação tem como objetivo geral analisar como se deu o desenho do Pacto pela Educação na Rede Municipal de Recife.

Como objetivos específicos, temos:

- Descrever e contextualizar o Pacto pela Educação na Rede Municipal de Recife.
- Analisar aspectos do desenho do projeto, comparando-o com duas outras iniciativas: o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) e com a Gestão Integrada da Escola (GIDE), buscando identificar limites e possibilidades.
- Construir um Plano de Ação, visando propor soluções para as dificuldades encontradas, para que o projeto alcance as suas metas.

Iniciaremos a discussão pela recente história da educação na capital pernambucana, tentando descrever o contexto que se delineava antes da implantação do Pacto. Nesse sentido, buscaremos elencar os motivos para a implantação de uma política pública, voltada para a gestão das escolas, ter entrado na agenda do poder público municipal. Ainda no primeiro capítulo, apresentamos o Pacto pela Educação, traçando uma linha histórica e pontuando como se deu a sua implantação. Além disso, também descrevemos as suas características, tais como: a metodologia que utiliza; os principais atores no processo e suas funções; as etapas e ações previstas; os seus objetivos, indicadores e metas; e o perfil das escolas contempladas com o Pacto pela Educação. Por fim, traremos, para este campo, uma breve análise das ferramentas de gestão que contribuíram para a implantação desse novo modelo de trabalho da gestão, além de descrever como ocorre o monitoramento do Pacto pela Educação em seus diversos momentos.

Ainda neste contexto, traremos uma reflexão sobre o papel da Regional, que surge com a concepção de um novo modelo de governança, junto ao Pacto pela Educação, e dentro do organograma da Secretaria de Educação Municipal.

No segundo capítulo, buscamos analisar a implementação efetiva do Pacto pela Educação, destacando os avanços e as dificuldades. Para as análises, buscaremos autores que tratem de concepções de gestão e abordem elementos que subsidiem o que estamos chamando de gestão com base em evidências, tais como: Lück (2009; 2013), no tocante às dimensões da gestão escolar; Souza (2010) e Pereira e Pinto (2012), sobre gestão de resultados e indicadores educacionais; e Thomas e Pring (2007), que aborda o uso das evidências na educação. Também consultaremos referenciais que buscaram analisar duas ações que tiveram o mesmo objetivo do Pacto e que agora já foram descontinuadas: o PIP e a GIDE.

A metodologia para a realização desse trabalho é baseada na análise dos limites e potencialidades das duas ações: PIP e GIDE, além de traçar um paralelo entre essas duas iniciativas e o Pacto, pela Educação em Recife. As três iniciativas tratam essencialmente de um trabalho de gestão por resultados, em que o monitoramento das ações é comum aos três casos.

Vemos que, enquanto o PIP vai apresentar um caráter mais pedagógico, em que o trabalho do monitoramento está no corpo docente das escolas; na GIDE e no Pacto pela Educação, o foco está no trabalho da gestão das escolas. Um diferencial interessante é que, enquanto o PIP e a GIDE utilizam indicadores externos para nortear as suas diretrizes, o Pacto pela Educação vai trabalhar com indicadores internos das escolas.

O processo de seleção para a composição das equipes de monitoramento apresenta diferenças. Pois, enquanto em Minas Gerais e no Rio de Janeiro as equipes apresentam maior especificidade na natureza do trabalho; em Recife há um leque maior de atribuições a serem desenvolvidas pelos Técnicos Articuladores, as quais dão conta também da rotina das escolas e dos seus aspectos de escrituração.

Para o terceiro e último capítulo, a ideia é fazer uma proposta de intervenção, a partir da análise das dificuldades encontradas no desenho do Pacto pela Educação em Recife; agregando as contribuições que o estudo das experiências do PIP e da GIDE trazem para esta análise Nesse sentido, a proposta do Plano de Ação Educacional (PAE), aqui apresentado, conta com oito ações, que têm a pretensão de redirecionar alguns aspectos do projeto inicial, e que estão diretamente relacionadas ao trabalho dos gestores escolares (principalmente no que diz respeito à elaboração dos Planos de Gestão e à metodologia do projeto). Além disso, essas ações também se relacionam com a reestruturação do trabalho das Gerências Regionais, ante à consolidação desse novo modelo de gestão.

1 A ELABORAÇÃO DE UM PACTO PELA EDUCAÇÃO EM RECIFE

A ideia de pacto sempre me remete a imagem de tempos históricos remotos, quando nobres, cavaleiros e regentes estabeleciam alianças sob o princípio de compromisso, honra e valores afins. Havia sempre uma responsabilidade implícita e ações que visavam garantir a realização do acordado. Consultando o dicionário Aurélio, a palavra *pacto* significa “ajuste, convenção, acordo, tratado” (AURÉLIO, 2017, s/p). Por conseguinte, pactuar seria a ação de combinar; contratar; ajustar.

Pressupõe-se, então, que ao falar de um Pacto pela Educação, estamos tratando de um acordo feito entre duas partes: a escola, na figura da equipe gestora, e a Secretaria de Educação. A intenção é a de firmar um compromisso, neste caso, melhorar a qualidade da educação oferecida nas escolas. Entretanto, o objetivo direto e inicial é instrumentalizar e monitorar as escolas, em relação ao planejamento e à gestão de resultados educacionais, visando a melhoria dos resultados obtidos pelas escolas.

Voltando à definição do dicionário Aurélio (2017), vemos que o primeiro significado é “ajuste”. No caso do Pacto pela Educação, podemos entender, como ajuste, todas as ações de monitoramento realizadas no processo, que buscam acompanhar a realização do que foi proposto. Nesse contexto, a ideia de que o Pacto reflete claramente uma gestão por resultados se evidencia em seus objetivos:

> O Pacto pela Educação do Recife tem como metas principais:
> - Elevar o resultado do IDEB do 5º ano de 4,3 para 5,4 até dezembro de 2016.
> - Elevar o resultado do IDEB do 9º ano de 3,2 para 4,6 até dezembro de 2016 (RECIFE, 2015a, s/p.).

De acordo com Brooke (2012), as primeiras ideias de gestão por resultados passam a aparecer no cenário internacional, na década de 80, a partir do Relatório “Uma Nação em Risco”. Naquele momento, houve o desencadeamento de reformas no campo educacional que trouxeram consigo novas práticas gestoras, além de conceitos para a educação, como: índices; padrões de desempenho; construção de diagnósticos; elaboração de planos de ação; estabelecimento de estratégias; e *accountability* (responsabilização). Na prática, tratava-se de definir índices, metas, prazos e os agentes educacionais responsáveis por assegurar que houvesse eficiência nos processos de aprendizagem nas escolas.

O ideário, que caracteriza esse modelo, começou nos Estados Unidos e se espalhou por outros países, adaptando-se às realidades social e histórica de cada local, ao longo dos anos 1990 e 2000, a exemplo do Brasil. No nosso caso, a porta de entrada dessa política de avaliação em larga escala e de responsabilização se deu, inicialmente, pelos estados de São Paulo e Pernambuco.

Ferraz (2009) destaca como exemplos dessa tendência os casos dos dois estados mencionados, que adotaram sistemas de avaliação externa, associados à bonificação de professores pelo alcance das metas, com base no desempenho dos alunos. Dados sobre esse desempenho eram medidos, respectivamente, pelo Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) e pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE).

De fato, as reformas educacionais, fundamentadas pelo Relatório, exerceram grande influência em nosso país nas últimas décadas. Isso se traduz na criação e na ampliação, ao longo dos anos 1990 a 2000, de instrumentos voltados para a avaliação em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), também denominada Prova Brasil, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Dentro da concepção de gestão para resultados, muitas redes de ensino acabaram por implementar programas de gestão por resultados nas escolas, com uma cultura de monitoramento atrelada a eles. É o caso, por exemplo, do Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), em Minas Gerais; da GIDE, no Rio de Janeiro; e do próprio Pacto Pela Educação, implementado na Rede Estadual de Pernambuco. Portanto, é pertinente afirmarmos que a implementação do Pacto pela Educação, na Rede Municipal de Ensino do Recife, não se trata de uma ação inédita, uma vez que outros programas de mesma natureza já vinham sendo desenvolvidos há mais tempo em outras Redes de Ensino.

Isso se evidencia em Simões (2012), quando o autor apresenta o surgimento do PIP (Programa de Intervenção Pedagógica) como um programa criado a partir dos baixos resultados no Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA). Nesse sentido, o PIP visava reverter essa realidade, a partir do monitoramento das equipes pedagógicas.

Valle (2012) também apresenta a implementação da Gestão Integrada da Escola (GIDE) no Rio de Janeiro, que ocorreu em decorrência do baixo resultado no

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, obtido pelo estado. Dessa forma, trata-se também de um trabalho de monitoramento, baseado no método Planejamento, Desenvolvimento, Controle e Avaliação (PDCA).

A mesma autora destaca, ainda, que Pernambuco também começou a trabalhar com gestão por resultados pelos mesmos motivos do Rio de Janeiro. Nessa perspectiva, implementou um Programa de Modernização da Gestão, focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado, com um sistema de monitoramento composto por uma equipe técnica e um sistema informatizado.

Trazendo para o campo educacional, podemos elencar, como evidências produzidas externamente à escola: os resultados nas avaliações em larga escala e o censo educacional. Quanto às produzidas pela escola, temos: média interna dos estudantes; percentual de alunos abaixo da média; percentual de frequência dos estudantes; taxas de evasão e reprovação; percentual de estudantes com distorção idade – série; absenteísmo docente, entre outros.

Sob a liderança de um gestor, a concepção por trás do Pacto pela Educação é justamente fazer com que o trabalho desenvolvido pelas escolas parta da análise desses dados. Com esse intuito, esses resultados são utilizados para que estratégias sejam pensadas e ações, realizadas, de forma a melhorar o desempenho da escola, expresso através dos seus resultados. Dessa forma, os indicadores iniciais atuam como evidências para saber se as metas foram alcançadas.

Assim, traçaremos um breve histórico da educação na Rede Municipal do Recife, com foco na gestão escolar, dando ênfase a um recorte temporal de 2001 até 2017. Em seguida, apresentaremos o Pacto pela Educação, com seus fundamentos, metodologia e execução.

1.1 Histórico recente da educação do Recife: por que um Pacto?

Inicialmente, é importante esclarecermos que o nosso recorte temporal será o período de 2001 a 2017[1], pois é nesse momento que a concepção de gestão por

[1] De acordo com o site do Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), o SAEPE foi realizado pela primeira vez em 2000, sendo repetido em 2005, mas com seus resultados consolidados e divulgados em 2007. Somente a partir de 2008, passou a ter realização anual. Entre os principais objetivos, temos: associar os resultados da avaliação às políticas de incentivo, com a intenção de reduzir as desigualdades e elevar o grau de eficácia da escola; e compor, em conjunto

resultados aporta em Pernambuco. Conforme cita Ferraz (2009), esse é um dos primeiros estados a implementar esse tipo de ação em sua Rede de Ensino, por meio da implantação do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), como também de uma política de bonificação pelo alcance de metas, que ficou conhecida como Bônus de Desempenho Educacional de Pernambuco (BDE).

Entretanto, a Rede Municipal da capital Pernambucana não acompanha esse direcionamento. Por isso, consideramos importante, neste momento, por meio de um breve histórico de caráter predominantemente descritivo, refletir um pouco acerca do sistema educacional de Recife.

O Sistema Municipal de Ensino do Recife foi criado em 2002, com a Lei nº 16.768/2002. A mesma legislação cita a gestão democrática como um dos princípios a serem desenvolvidos na educação escolar das unidades educacionais, além de determinar as competências cabíveis a estas instituições.

A mesma lei orientou as ações pertinentes ao exercício de uma gestão democrática nas escolas municipais de Recife:

> Art. 9º. A gestão democrática de ensino norteará as ações de planejamento, implementação e avaliação de políticas e planos de educação do Município, garantindo a participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade, das entidades que atuam no campo educacional e dos órgãos que integram este sistema de ensino (RECIFE, 2002a, p. 4).

Além disso, a autora destaca, ainda, que a política educacional, pensada para aquele período, estava alinhada com os princípios sob os quais a própria gestão municipal estava organizada.

> No que concerne especificamente à educação, o município vem pondo em execução uma política educacional em consonância com os delineamentos para a gestão municipal como um todo, ou seja, apresentando como ‘referências básicas os princípios de democracia, responsabilidade, cidadania, cooperação e transparência, que buscam viabilizar, no planejamento descentralizado, ações integradas e no orçamento participativo’ (RECIFE, 2001, p. 32).

No período de 2001 a 2017, a preocupação com a gestão para resultados não era uma prioridade na área educacional. Nesse momento, não é explícito qualquer

com as taxas de aprovação verificadas pelo Censo Escolar, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) .

objetivo diretamente voltado para a melhoria dos resultados, nas avaliações externas, dos alunos da Rede Municipal (ANA, Provinha Brasil, SAEPE e Prova Brasil). Isso fica claro quando nenhuma menção a isso é feita nos macros objetivos elencados no Plano Plurianual, previstos para serem alcançados no período 2002–2005 pela Secretaria de Educação. São eles:

> - Universalizar o acesso à educação fundamental com qualidade;
> - Adotar uma proposta pedagógica que contemple a identidade e a diversidade no âmbito de um projeto social articulado às demandas por melhoria da qualidade de vida coletiva;
> - Implementar uma gestão democrática, com transparência e controle público da política educacional;
> - Valorizar os profissionais da educação (RECIFE, 2001, p. 4).

Também consideramos pertinente esclarecer que a ideologia norteadora dos programas e as ações do grupo político, que estava à frente do governo municipal desta época, não se mostravam favoráveis à implementação de políticas públicas de gestão para resultados, conforme fica claro no mesmo documento abaixo citado.

> - Manter a resistência às políticas neoliberais implementadas no País;
> - Ser radicalmente democrático;
> - Colocar todas as energias e esforços no projeto que visa a construção de uma cidade fisicamente organizada, economicamente sustentável e socialmente justa (RECIFE, 2001, p.1-2).

Nesse sentido, a gestão municipal, quando explicita, em seu Plano Plurianual, como princípios norteadores, das políticas públicas da educação municipal, uma resistência ao neoliberalismo e um reforço claro ao ideal da democracia, podemos entender essa ideia como um cuidado em preservar o trabalho interno das instituições educacionais, com o foco na formação da cidadania.

No período de 2002 a 2009, em consonância com os princípios de uma gestão democrática participativa, e de acordo com o Regimento do Conselho Municipal de Educação, a perspectiva de algum monitoramento do trabalho educacional, a ser desenvolvido nas escolas, fica delegada ao Conselho Escolar. Ainda, conforme cita Nóbrega (2005), a perspectiva de uma gestão democrática tem a função de deliberar e fiscalizar os seguintes aspectos:

> - Diretrizes e metas da unidade escolar;
> - Alternativas para a solução dos problemas relacionados com a execução do Projeto Pedagógico da Escola;

> • Projetos de atendimento psicopedagógico e material do aluno;
> • Programas especiais visando à integração Escola-família-comunidade;
> • Penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os docentes, servidores administrativos e alunos da escola;
> • Prioridades para a aplicação dos recursos da Escola;
> • Proposta do calendário escolar da Rede Municipal;
> • Relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas pelos referidos objetos;
>
> O Regimento Interno, cuja elaboração seguir-se-á à forma do Conselho e regerá seu funcionamento (Recife, 2002, p. 5, *apud* NÓBREGA, 2005, p.82).

A mesma autora destaca que, no final da década de 90, com a chegada à Rede Municipal do Programa do Governo Federal – FUNDESCOLA –, principalmente pelo Plano de Desenvolvimento da Educação e a metodologia trazida por ele, surgem as primeiras ideias de um modelo de gestão, com características próximas ao que chamamos de gerencial. Até 2005, o planejamento das ações da escola estava diretamente associado ao processo de construção coletiva do Projeto Político Pedagógico de cada Unidade Educacional, conforme o previsto na legislação nacional.

Com base no Plano Plurianual, do período entre 2010 a 2013, embora a Rede Municipal do Recife participasse das avaliações nacionais: Provinha Brasil, SAEPE e Prova Brasil, e houvesse uma observância nos resultados do IDEB, a política educacional, pensada para a época, não previa ações sistemáticas de monitoramento desses resultados. Consequentemente, não havia o estabelecimento de uma intervenção que contribuísse na melhoria de tais índices.

Também não havia o estabelecimento de outros indicadores exclusivos da rede municipal (internos ou externos), pelos quais se pudesse estabelecer qualquer tipo de monitoramento, para além do IDEB. A tônica que prevalecia era a gestão democrática e a universalização do acesso, uma vez que essa questão ainda não estava completamente resolvida. Além disso, a qualificação dos prédios escolares também era um desafio a ser enfrentado pela gestão municipal, de 2002 a 2013.

Assim, encontra-se evidenciado, no Plano Plurianual de Recife 2006 - 2009:

> O Planejamento Plurianual 2006-2009 estabelece seus programas, projetos e ações vinculados a estes eixos[2], seguindo as diretrizes setoriais

[2] Norteiam a confecção deste documento como eixos estratégicos: a eficiência administrativa, a preocupação em cuidar das pessoas, a construção de uma cidade voltada para o futuro e os princípios democráticos do Governo Municipal (RECIFE, 2005, p. 6).

> formuladas a partir dos diagnósticos produzidos para a política urbana, a serem submetidas e aprovadas na II Conferência da Cidade:
> · **Educação**
> a) democratizar o acesso à educação básica nas etapas da educação infantil e fundamental, em regime de colaboração com as demais esferas do poder público;
> b) construindo uma gestão ancorada nas lutas dos movimentos sociais em defesa dos direitos, em especial à educação escolar de qualidade social; e
> c) propiciando a inserção cidadã das crianças, dos jovens e dos adultos no processo de consolidação das sociedades democráticas (RECIFE, 2005, p. 36-37).

Na sequência, o plano pensado para o período de 2010 a 2013 traz:

> O tema da qualidade da educação vem ganhando relevância no cenário brasileiro tendo em vista os resultados preocupantes demonstrados nas avaliações dos alunos dos sistemas públicos educacionais. A discussão sobre essa temática sinaliza para a interferência de vários fatores, os quais são apreendidos a partir de indicadores, tais como: ambiente educativo, prática pedagógica, avaliação, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da educação, ambiente físico escolar e acesso e permanência na escola (RECIFE, 2009, p. 23).

Quanto à gestão das Unidades Educacionais da Rede Municipal, observamos que a função de diretor e vice-diretor, das escolas municipais, foi desempenhada por professores efetivos, que compunham o quadro da Secretaria de Educação. A nomeação para os cargos acontecia por meio de indicação política, sem haver um critério referente à formação desses profissionais, no tocante às questões administrativas, para o exercício da função.

A partir de 2003, esta realidade começou a mudar, quando, por meio da publicação do Decreto nº 19.464/2002, de 30 de agosto de 2002 (D.O. nº 265, de 05/09/02), a escolha dos gestores passou a ocorrer por um processo de eleição, através da livre escolha pelo voto de professores, funcionários, pais ou responsáveis pelos alunos e representantes da comunidade. Na verdade, esse processo traduziu uma tentativa de aproximar o processo de escolha dos diretores escolares aos princípios de gestão democrática, fortemente defendidos na época.

No decreto nº 19.464/2002, que estabeleceu regras para a eleição de diretor e vice das escolas da Rede Municipal de Ensino do Recife, não havia qualquer exigência quanto à formação mínima inicial dos candidatos. Nele, fala-se apenas de uma posterior capacitação para os eleitos. Contudo, é estabelecida a apresentação de um plano de ação previamente elaborado, como critério para inscrição no processo:

> § 2º - Os candidatos apresentarão, no ato da inscrição, plano de gestão que contemple as necessidades específicas da escola onde estejam concorrendo, observadas as diretrizes da política educacional e as normas do sistema de ensino (RECIFE, 2002b, s.p.).

Entendemos, como Plano de Gestão, o documento elaborado pelos candidatos à gestão das escolas, que deveria conter um diagnóstico inicial das Unidades Educacionais que pretendem administrar. Nesse sentido, deveriam identificar problemas e potencialidades da instituição, explicitando metas, objetivos e ações que pretendessem alcançar e executar; sinalizando prazos, responsáveis e recursos necessários. Também, é importante que seja indicado como a execução desse plano pode ser avaliada.

Embora não estabeleça um modelo padrão de plano de gestão, a ser elaborado pelos candidatos à gestão das escolas, a legislação afirma que serão implementadas ações de monitoramento e avaliação, sem deixar claros os procedimentos para isso; a saber:

> Art. 20 – A Secretaria de Educação elaborará e implementará, ouvido o Conselho Municipal de Educação, procedimentos de avaliação e acompanhamento da gestão das unidades escolares (RECIFE, 2002, s.p.).

Dessa forma, os planos elaborados acabavam por ter um papel legal e burocrático, simplesmente para cumprimento de uma formalidade, havendo uma preocupação em garantir, na redação dos referidos planos, a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar, tendo em vista o ideário de uma Gestão Democrática que se fazia premente. Entretanto, a prática exercida pelos gestores pouco se alterou.

Em 2010, foi promulgada a Lei 17.648/2010, que tratava de novas normas para a eleição de diretores e vice-diretores das escolas da Rede Municipal de Ensino. Em relação ao decreto anterior, há algumas mudanças: a partir de então, o processo foi subdividido em duas etapas. Na primeira, haveria a participação em um curso de gestão introdutório, cuja conclusão consistia na elaboração de um plano de gestão; e a segunda etapa seria a eleição propriamente dita.

Essa mudança significa a existência de uma preocupação, por parte da Secretaria de Educação, de que os Planos de Gestão passassem a ser um registro

não apenas de um diagnóstico, mas que, de fato, expressassem um plano de trabalho dos gestores eleitos.

Embora essa lei dedicasse uma seção ao Plano de Gestão Escolar, vemos que as orientações ali presentes ainda eram muito amplas e não traziam os resultados das avaliações externas como um indicador a ser considerado. Vale ressaltar que essa lei já demonstrava alguma preocupação com a formação do profissional que iria ocupar a gestão das escolas, quando sinaliza que, nas eleições subsequentes, só poderão se candidatar os professores que tiverem graduação em Pedagogia e/ou Licenciatura Plena, com especialização em gestão escolar. Contudo, mesmo com as mudanças propostas pela nova lei, a elaboração dos Planos de Gestão continuou com um caráter meramente burocrático, uma vez que a sua execução não era acompanhada pela Secretaria de Educação.

Em 2013, uma nova gestão assumiu a administração da cidade e começou a implantar uma nova política de governo. O Plano Plurianual 2014-2017 trouxe ideias como: monitoramento, convênios com instituições internacionais e os indicadores externos passaram a desempenhar papel importante no contexto educacional. De acordo com as ideias expostas no documento, justifica-se a adoção de um modelo de Gestão Pública por resultados, a partir do exemplo do Governo de Pernambuco; o qual, a partir da adoção desse modelo, promoveu mudanças de valores, paradigmas e patamares, aproximando a ação governamental ao cidadão.

A implementação desse modelo de Gestão Pública, com Foco em Resultados, na instância municipal, foi concebida, construída, consolidada e coordenada por membros da atual gestão do Recife. Entretanto, eles vieram do Governo Estadual para adequar esse conhecimento à realidade e especificidades da administração municipal.

O Plano Plurianual (PPA) 2014-2017 apresentou as principais características desse modelo de gestão, evidenciando, inclusive, algumas ideias que dão sustentação ao Pacto pela Educação, como o ciclo PDCA[3] (Plan – Do – Check – Act), trazido diretamente do universo da administração. A saber:

> As idéias-força para um Modelo Integrado de Planejamento e Gestão para o Setor Público são:

[3] Trata-se de uma ferramenta de gestão, utilizada no meio administrativo, que visa otimizar, de forma contínua, os processos de uma empresa. Popularizado pelo administrador Willian E. Deming, vem sendo utilizada no meio educacional há algum tempo.

- ✓ Planejar / Executar / Avaliar / Replanejar são fases de um mesmo processo: Ciclo de Gestão de Políticas Públicas;
- ✓ Identificação do que se deve “para manter” e do se deve “para melhorar”;
- ✓ Agrupamento do “para melhorar” como a Estratégia do Governo – ações para o alcance da visão de futuro;
- ✓ Processo racional de priorização – Metas selecionadas a partir de Diagnóstico da Realidade, Programa de Governo, consulta à Sociedade e Disponibilidade de Recursos;
- ✓ Monitoramento intensivo para garantir a consecução das Metas selecionadas;
- ✓ Reaproximação Planejamento e Orçamento - Gestão Financeira alinhada com a estratégia;
- ✓ O processo de Planejamento Estratégico para as Organizações Públicas – seja em nível Central ou Setorial – é iterativo, devendo ser conduzido de acordo com o Ciclo de Gestão de Políticas Públicas;
- ✓ Todas as etapas do Ciclo devem ser formalmente trabalhadas e acompanhadas pari-passu pela Organização;
- ✓ “Parar” na Formulação é “ter um Plano Estratégico e não vivê-lo” (RECIFE, 2013b, p.29-30).

Pelas características até aqui descritas, referentes a dois momentos políticos diferentes, podemos identificar uma descontinuidade das políticas públicas, decorrentes de concepções distintas de projetos de sociedade. A gestão que esteve à frente da gestão municipal, de 2001 a 2013, se posicionou de forma antagônica às ideias neoliberais, dando prioridade a políticas sociais, reforçando a ideia da democracia; o que se evidencia nos Planos Plurianuais desse período.

A partir de 2014, a gestão municipal passa a ser gerida por um novo grupo e ideias de planejamento, gestão estratégica e capacidade de gestão, fato explicitado nos Planos Plurianuais a partir de 2014.

Delineiam-se, portanto, projetos de sociedade diferentes e, por conseguinte, a educação é encarada de maneira distinta. Embora as duas ideias reconheçam que ela é de grande importância, é pertinente afirmarmos que, de 2001 a 2013, o eixo central estava na democratização da escola. A partir de 2014, a escola passa a ser tratada dentro de uma perspectiva de mercado, afastando-se um pouco do universo social.

Uma das medidas desse período, em relação à eleição dos gestores das escolas municipais, foi a elaboração e posterior promulgação de uma nova Lei para a eleição de diretores e vice-diretores, sendo ela a Lei nº 17.950/2013, que apresentou mudanças em relação à anterior. Uma delas diz respeito ao processo de escolha dos gestores das escolas da Rede, que passa a ser dividido em três etapas: (i) participação em curso de Gestão Escolar, oferecido pela Secretaria Municipal de

Educação; (ii) elaboração e validação de um Plano de Gestão Escolar; (iii) e a eleição propriamente dita.

Pela nova lei, a exigência da formação inicial se cumpre, quando se estabeleceu, como critério para ser candidato, ter Licenciatura Plena em Pedagogia ou Licenciatura Plena nas áreas específicas, com especialização em Gestão Escolar, abrindo ainda um precedente:

> § 2º Na primeira eleição após a publicação desta Lei, excepcionalmente, a comprovação da conclusão do curso de especialização em Gestão Escolar poderá ser realizada até 12 (doze) meses após a posse.
> § 3º Perderá automaticamente o mandato o candidato eleito que descumprir o prazo estabelecido no parágrafo anterior [...] (RECIFE, 2013b, s.p.).

Em relação aos Planos de Gestão Escolar, essa lei dedicou uma seção a algumas orientações para a sua elaboração, ainda bastante generalistas, mas trazendo, como um de seus parâmetros, os resultados das avaliações externas:

> Art. 8º O Plano de Gestão Escolar será elaborado para o triênio referente ao mandato pretendido, pautado no Projeto Político Pedagógico de cada Unidade Escolar e tendo como um dos parâmetros os indicadores de resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – SAEPE ou outro indicador de resultado que vier a ser criado no âmbito do Município do Recife (RECIFE, 2013b, s.p.).

O que observamos, contudo, é que nenhuma das legislações mencionadas (Lei nº 17.648/2010 e Lei nº 17.950/2013) tratou de como seria monitorada a efetiva implementação das ações constantes no Plano de Gestão Escolar, elaborado pelos diretores de cada escola. Na prática, tal acompanhamento começou a acontecer a partir de duas situações que se estabeleceram na Secretaria de Educação. A primeira foi a presença do Banco Mundial, que, a partir de 2012, estabeleceu, como um dos indicadores de reembolso[4], o acompanhamento efetivo, pelas Gerências Regionais, dos Planos de Gestão de 100 Unidades Escolares (subindo para 115 em 2015 e 2016), tendo como critério para a escolha as que apresentavam menor IDEB. Desse total, coube à Regional Centro-Norte, 25 Escolas em 2014, e 28 Escolas nos anos subsequentes.

---

[4] Maneira como são identificados os indicadores que, uma vez atingidos, garantem o repasse financeiro para a prefeitura, na forma de empréstimos, a serem empregados em programas prioritários no campo educacional.

O convênio com o Banco Mundial, iniciado em 31 de outubro de 2012, deve se encerrar em 31 de abril de 2018, e se consolidou na forma de um Projeto de Desenvolvimento da Educação e Gestão Pública do Recife – SWAp Recife, que prevê financiamento, por meio de empréstimo de investimento específico, com a abordagem *Sector Wide Aproach* (SWAp), no total de US$ 130 milhões de dólares, financiados pelo Banco Mundial.

Tal como no Pacto Pela Educação, a coordenação desse Projeto também ficou a cargo da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), embora a implementação efetiva das atividades coubesse às respectivas secretarias municipais.

No tocante à educação, o Projeto se divide em dois componentes: um voltado para a expansão da cobertura e criação de condições mais favoráveis ao aprendizado no ensino fundamental; e outro direcionado ao fortalecimento institucional para uma gestão pública mais eficiente.

Para o monitoramento do Projeto SWAp Recife, foram definidos 21 indicadores de monitoramento, dos quais 10 são de desembolso; ou seja, preveem a liberação semestral de recursos do empréstimo, mediante o alcance das metas previstas.[5]

A outra mudança importante foi, justamente, a implantação do Pacto pela Educação nas 36 escolas de Anos Finais, sendo 9 da Regional Centro-Norte, que é objeto de estudo deste trabalho.

Em 2013, a cidade do Recife figurava entre as piores capitais brasileiras em relação ao IDEB. Embora reconheçamos que mesmo sem uma política específica de gestão para resultados, o IDEB tenha oscilado em torno das metas projetadas, consideramos o crescimento muito baixo no período de 2007 a 2013.

Tabela 1 - Histórico dos Resultados do IDEB do Recife

	Meta Projetada	**IDEB Observado**	**Meta Projetada**	**IDEB Observado**
	Anos Iniciais		Anos Finais	
2005	-	3,2	-	2,8
2007	3,2	3,8	2,8	2,5
2009	3,6	4,1	3,0	2,7
2011	4,0	4,1	3,3	2,9
2013	4,3	4,2	3,6	3,2

[5] Recife, 2017, p.2

2015	4,6	4,6	4,0	3,5
2017	4,9	-	4,3	-

Fonte: Elaborado pela autora com base em INEP (2017).

Logo, com o objetivo maior de melhorar esse resultado, a partir do segundo semestre de 2013, iniciou-se o Pacto pela Educação em Recife, com o intuito de realizar um maior acompanhamento de indicadores internos das escolas, na expectativa de que pudessem reverberar em melhorias nos resultados externos. O Pacto foi pensado a partir de uma análise dos resultados do IDEB/2011, no qual Recife apresentou o seguinte perfil:

- 6º pior resultado para o 5º ano do Ensino Fundamental, entre as 25 capitais brasileiras medidas;
- 23ª colocação para o 9º ano do Ensino Fundamental, entre as 25 capitais brasileiras medidas.

Portanto, a finalidade maior da implantação do Pacto pela Educação era a melhoria do desempenho acadêmico dos estudantes e, por consequência, alavancar o IDEB, da capital pernambucana, para o 3º melhor do país e o primeiro do Nordeste, no 5º e 9º anos, até dezembro de 2016. Para isso, estabeleceu, como metas principais:

- Elevar o resultado do IDEB do 5º ano do Ensino Fundamental de 4,1 para 6,7 até dezembro de 2017.
- Elevar o resultado do IDEB do 9º ano do Ensino Fundamental de 2,9 para 5,6 até dezembro de 2017.

Tais metas foram estabelecidas a partir da projeção de crescimento linear da capital, que obteve o terceiro melhor rendimento do Brasil em cada uma das etapas de ensino. Com isso, a ideia era posicionar Recife como a capital do Nordeste com o melhor desempenho do IDEB.

O Pacto pela Educação foi fruto de uma parceria entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Nessa parceria, a primeira ofereceu o apoio metodológico à segunda, não só no trabalho com a

sistematização inicial dos dados, como também no momento da elaboração dos planos de ação e, ainda, em todo o trabalho de monitoramento decorrente.

1.2 O que é mesmo o Pacto pela Educação?

O Pacto pela Educação do Recife surgiu como um projeto cujo objetivo indireto, como já citamos anteriormente, era melhorar a qualidade da educação oferecida nas escolas da Rede Municipal do Recife e, para isso, buscou instrumentalizar e monitorar as escolas, em relação ao planejamento e à gestão de resultados educacionais, abrangendo, inicialmente, as escolas que ofereciam os anos finais do Ensino Fundamental. Nesse sentido, buscou implementar, nessas unidades, um modelo de gestão por resultados, a partir da utilização de metodologias específicas, sem perder o foco principal, que era elevar a qualidade do ensino e o desempenho acadêmico dos estudantes e, por consequência, elevar também o IDEB da capital pernambucana.

O Pacto teve início em agosto de 2013, numa fase inicial de diagnóstico, em que se buscou entender o cenário da educação no Recife, assim como definir de metas principais, eixos temáticos e indicadores de acompanhamento.

Com o intuito de facilitar a gestão do Pacto pela Educação, sua governança foi dividida em quatro eixos, que tratam de temas específicos e tinham objetivos próprios. Juntos, os quatro eixos compunham os objetivos do Pacto que, quando atendidos, deveriam culminar no atingimento da meta diretriz do projeto. Três dos quatro eixos ficaram sob responsabilidade de Secretarias Executivas[6] da Secretaria de Educação Municipal, enquanto o quarto eixo ficou sob responsabilidade do Instituto Fábrica do Bem[7]. Entretanto, todos os eixos precisaram trabalhar em conjunto.

---

[6] De acordo com o organograma da Secretaria de Educação, tínhamos: o Secretário de Educação e abaixo deste, as secretarias executivas – Secretaria Executiva de Gestão Pedagógica, Secretaria Executiva de Gestão de Rede, Secretaria Executiva de Infraestrutura, Secretaria Executiva de Tecnologia na Educação, Secretaria Executiva de Administração e Finanças, e a Secretaria Executiva de Articulação Política.

[7] O Instituto Fabrica do Bem se trata da empresa Fábrica do Bem Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda – ME; CNPJ 19.713.590/0001-28; a qual prepara projetos de impacto social a pedido de instituições diversas.

a) Eixo Estudantes[8]

Este eixo tratou da abordagem pedagógica do ensino propriamente dito. Aqui, eram discutidos temas referentes à performance escolar dos estudantes, ao aperfeiçoamento de técnicas de ensino, aos projetos pedagógicos, à motivação do corpo estudantil e à participação da família na vida escolar dos estudantes. O eixo ficou sob a responsabilidade da Secretaria Executiva Pedagógica, e seus objetivos eram:

- Foco na Ocupação Integral;
- Controle dos resultados obtidos pelos estudantes;
- Intensificação do reforço escolar;
- Inclusão tecnológica.

b) Eixo Escolas[9]

Tratava-se do eixo responsável por assuntos relativos à estrutura física do parque escolar, cuidando da requalificação, manutenção e melhoria do patrimônio físico da rede. Ou seja, cuidava das instalações físicas e dos equipamentos utilizados para o ensino. O eixo escola estava sob cuidado da Secretaria Executiva de Infraestrutura e seus objetivos são descritos a seguir:

- Construção de novas unidades escolares;
- Requalificação das unidades escolares existentes;
- Modernização da rede;
- Gestão do patrimônio físico da rede.

c) Eixo Sociedade[10]

Era o elo do projeto com a sociedade. Este eixo foi inserido no Pacto para viabilizar a participação da opinião pública nas ações do projeto e,

[8] Recife(2015b. s/p).
[9] Recife (2015b. s/p).
[10] Recife (2015b. s/p).

consequentemente, da Secretaria de Educação. Diferentemente dos outros eixos, a coordenação deste ficou a cargo do Instituto Fábrica do bem, uma organização parceira da prefeitura e que desenvolve alguns projetos no âmbito do voluntariado. Os objetivos deste eixo são:

- Viabilizar o engajamento da sociedade nas ações do PPE;
- Intensificar o voluntariado;
- Buscar apoio social para o PPE.

d) Eixo Professores[11]

Sob a responsabilidade da Secretaria Executiva de Rede, cuidava dos professores da rede. Nesse contexto, eram abordados os temas de gestão dos servidores, motivação do corpo docente e capacitação, representados nos seguintes objetivos:

- Adequação do quadro;
- Formação continuada;
- Valorização.

No desenvolvimento do Pacto pela Educação, é importante destacarmos os atores envolvidos e suas funções, enfatizando que o trabalho foi pensado em três frentes. A primeira dizia respeito à gestão do Pacto pela Educação; a segunda, ao apoio metodológico na análise de dados e construção de um plano de ação; e a terceira, na execução das ações de melhoria, propostas pelo Pacto. Vejamos, então, os atores envolvidos no projeto, assim como as suas responsabilidades.

I. Secretaria de Planejamento e Gestão[12]

A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), representada pela Secretaria Executiva de Gestão para Resultados (SEGR), prestou consultoria e

[11] Recife (2015b. s/p).
[12] A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/PCR) era uma das Secretarias do Governo Municipal, sendo ela responsável pelo planejamento estratégico e pela implantação do modelo de gestão da Prefeitura do Recife.

apoio metodológico em todas as etapas do projeto. Nesse sentido, auxiliou metodologicamente as fases de construção e monitoramento dos planos de ação das escolas, com a definição de diretrizes, objetivos estratégicos, indicadores e metas. Além disso, realizou análises qualitativas e quantitativas de dados sobre a educação, a fim de apoiar as tomadas de decisão.

II. Secretarias Executivas da SEDUC[13]

Todas as Secretarias Executivas, que compunham o organograma da Secretaria Municipal de Educação, estavam envolvidas para garantir o atendimento das necessidades dos estudantes do município, em especial as secretarias de Tecnologia, de Infraestrutura, Gestão Pedagógica e Gestão de Rede. Todas executaram ações, propostas pelas escolas e pela própria secretaria, para sanar problemas encontrados na Rede Municipal de Ensino, tais como: problemas na estrutura dos prédios que compõem o parque escolar; necessidade de alocação ou reordenamento de pessoal; conflitos envolvendo equipes gestoras, corpo docente e comunidade escolar; e distribuição de materiais, fardamento e kit's escolares. Todas essas ações eram voltadas para a implementação de melhorias na Rede Municipal de Ensino.

III. Gestores das Gerências Regionais[14]

A participação dos gestores das Gerências Regionais no Pacto tinha como objetivo promover o elo entre a prefeitura e as escolas. Os gestores coordenavam a rotina das escolas, garantiam a participação e o engajamento daquelas sob suas responsabilidades, proviam informações para os diretores das escolas e geriam a equipe de Analistas e Técnicos Articuladores.

---

[13] No organograma da Secretaria de Educação, temos, abaixo do Secretário, algumas Secretarias Executivas, responsáveis por ações relativas a alguns segmentos: tecnologia, infraestrutura, pedagógico, gestão, compras e articulação política.

[14] Em 2014, foram criadas 4 Regionais, responsáveis pelo acompanhamento de um grupo de Unidades Educacionais, considerando as Regiões Político – Administrativas como critério para a divisão.

IV Equipe de Analistas

Um grupo de analistas foi alocado no Pacto, com o intuito de conectar as escolas com as gestoras das Gerências Regionais. O grupo era responsável por coletar e consolidar informações de rotina da escola, que influenciam nos indicadores do Pacto, além de conduzir reuniões de monitoramento, fazendo, inclusive, o relatório das mesmas.

V Técnicos Articuladores[15]

Os técnicos articuladores exerceram um papel importante na efetivação do Pacto, pois não apenas estabeleceram a conexão das escolas com as Gerências Regionais, como também acompanharam, no cotidiano das Unidades, a ocorrência (ou não) das ações planejadas. Nesse sentido, coletavam evidências, construíam os portfólios das Unidades e interagiam junto às equipes gestoras, no sentido de garantir a realização do proposto nos planos de ação. Diferentemente dos Analistas, não competia aos Técnicos coletar ou consolidar os dados que davam origem aos indicadores; nem conduzir as reuniões com os gestores. O trabalho dos Técnicos era na escola, atuando junto à equipe gestora e monitorando a execução dos Planos de Ação.

VI Diretores das Escolas[16]

Os diretores das escolas eram o último elo da corrente do Pacto, sendo eles essenciais para o seu sucesso. Eram responsáveis por executar e garantir o resultado esperado nas ações acordadas no plano de ação. Além disso, deviam disseminar o projeto para todos os professores da escola, registrar e arquivar evidências do plano de ação e, por último, participar ativamente das reuniões do Pacto.

Em relação à implementação, embora não conste em nenhum registro formal ou documental, o Pacto pela Educação, em Recife, foi formalmente apresentado à

[15] Grupo de profissionais (antigos Inspetores Escolares), que realiza o acompanhamento das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Recife.
[16] Refere-se ao profissional responsável pela administração das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Recife.

sociedade no quarto bimestre do ano de 2013, em um encontro entre o prefeito e um grupo de empresários recifenses. Simultaneamente, ocorreu, no mesmo período, o evento Recife Participa, um fórum para a discussão de assuntos pertinentes ao funcionamento da cidade, no qual o Pacto pela Educação foi apresentado. O momento foi seguido por um debate, no qual foram levantadas várias sugestões de melhoria para o projeto.

A previsão para a efetivação do projeto era que ele se iniciasse pelas 36 escolas de anos finais da Rede Municipal de Recife, com o monitoramento voltado para as turmas de nono ano, e nas disciplinas de Português e Matemática.

Para efeito de monitoramento, foram elencados os seguintes indicadores de processo:

- Média interna (média aritmética calculada a partir das médias dos estudantes).
- Participação na avaliação interna.
- Percentual de alunos abaixo da média interna.
- Frequência do aluno.
- Aulas Dadas x Aulas Previstas.

Os dados a serem monitorados se apresentavam sistematizados, na forma de painéis de controle. Eles eram organizados da seguinte forma: um com a consolidação de dados e indicadores referentes à toda Rede Municipal, abarcando cada uma das Regionais (4 ao todo); e outro contendo a consolidação dos dados e indicadores das escolas jurisdicionadas a cada uma delas; e, ainda, um painel para cada escola participante do programa, contendo os dados e indicadores próprios de cada uma.

Ao longo do segundo semestre de 2014, os Analistas coletaram, dos diários dos professores, de Português e Matemática, das turmas de 9º ano, os seguintes dados: as médias de cada bimestre, as médias finais, as faltas dos estudantes e as aulas registradas. Esses resultados sistematizados consolidariam os seguintes indicadores: média interna, participação na avaliação interna, percentual de alunos abaixo da média, frequência do aluno e aulas dadas x aulas previstas.

Para a realização do trabalho pretendido pelo Pacto Pela Educação, a SEPLAG resolveu utilizar duas metodologias associadas: o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD) e o PDCA.

O GPD é uma ferramenta administrativa que possibilita o movimento de toda a instituição numa mesma direção desejada, assim como padroniza os processos de planejamento, acompanhamento, controle de metas e planos de ação em todos os níveis hierárquicos. É um sistema de planejamento estratégico, que define as diretrizes de um projeto, bem como o desdobra em toda a hierarquia da empresa.

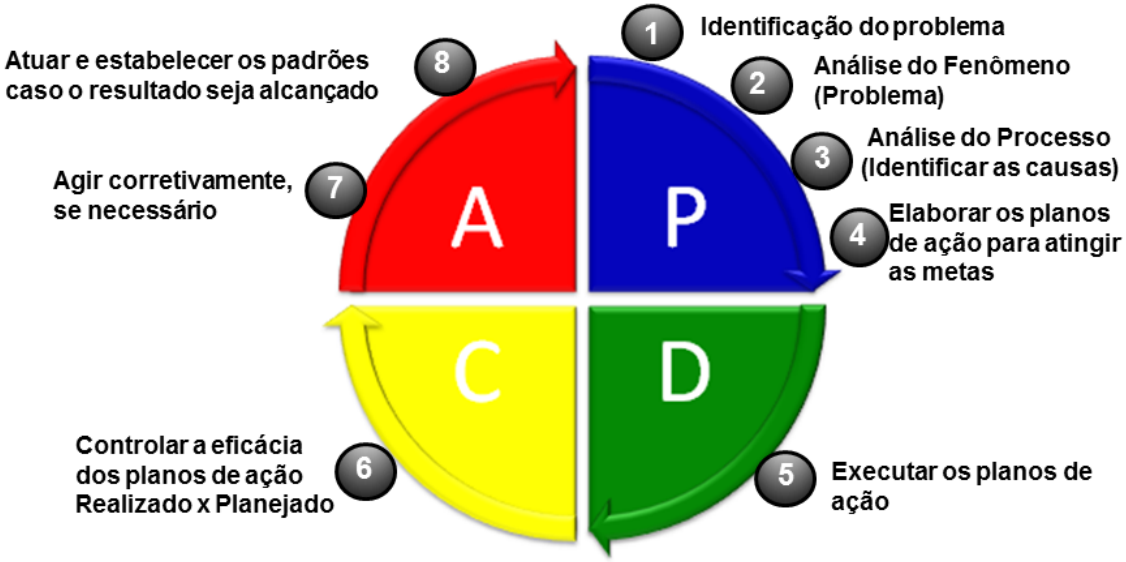
Tal metodologia permite que cada área entenda a sua participação no processo de alcance da meta organizacional. Assim, para que cada setor atinja a sua meta, devem ser elaborados planos de ação, que documentem prazos e responsáveis, sobre como cada área irá se organizar e trabalhar para alcançar a sua meta. O acompanhamento sistemático dos planos de ação e de seus resultados, bem como a realização de redirecionamentos que se façam necessários, completam o ciclo de planejamento e o Gerenciamento por Diretrizes.

Já o ciclo PDCA se trata de uma ferramenta de gestão muito conhecida na administração geral, e já vem sendo utilizada há algum tempo no meio educacional. De forma ampla, este instrumento visa controlar e melhorar os processos e produtos de uma forma constante, visto que atua como um processo que não possui intervalos, nem interrupções. Tem por objetivo a melhoria contínua das etapas de um processo.

A metodologia da ferramenta PDCA é composta das seguintes etapas: P = Plan (planejar), consiste em estabelecer metas e o método para alcançá-las (ou plano de ação); D = Do (executar), este é o momento de realizar as tarefas, como previsto na etapa anterior, como também coletar dados que serão utilizados na próxima etapa de verificação do processo. Nessa etapa, a educação e o treinamento no trabalho são essenciais; C = Check (verificar), a partir dos dados coletados no momento da execução, comparar o resultado alcançado com a meta planejada, verificando se o pensado está sendo realizado; A = Act (Atuação Corretiva), etapa que consiste em atuar, em função dos resultados obtidos, adotando como padrão o plano proposto, caso a meta tenha sido atingida, ou agindo sobre as causas do não atingimento da meta, caso o plano não tenha sido efetivo[17].

[17] Documento de Circulação Interna (RECIFE, 2014).

Figura 1 - Ciclo PDCA



Fonte: Recife (2014)[16].

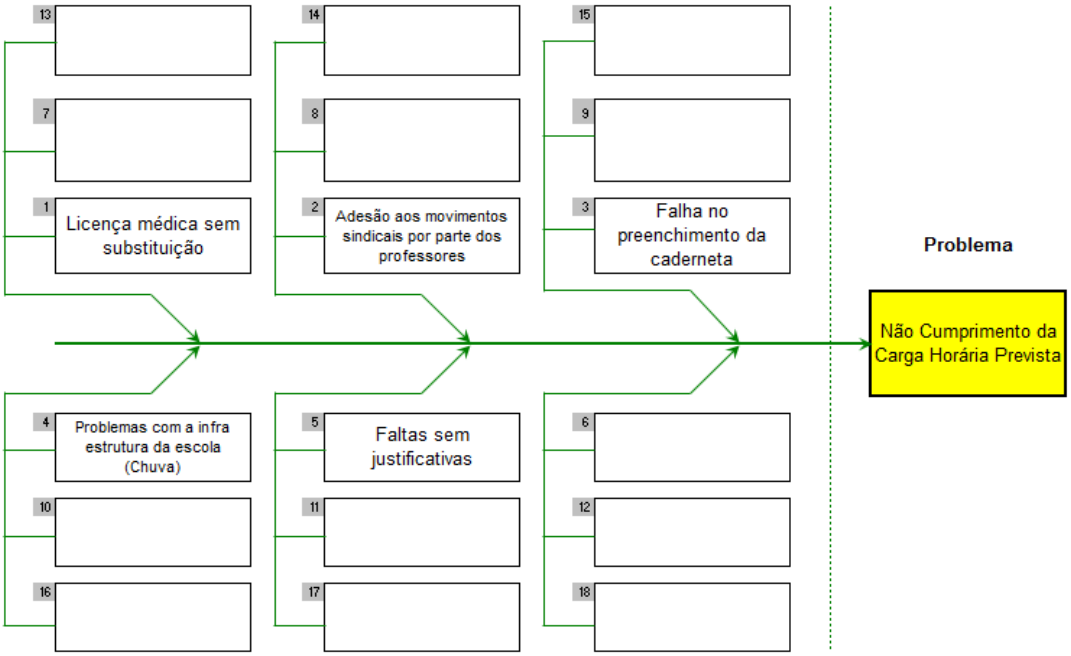
Descrevendo melhor como a ferramenta PDCA funciona, e a partir do que a imagem ilustra, vemos que o trabalho inicia com a identificação do problema, ou seja, com a listagem de quais elementos estão prejudicando o resultado. Então, é realizado todo um diagnóstico sobre os problemas existentes e analisado todo o histórico de cada um deles, comparando a situação atual com a de outras referências.

No caso do Pacto pela Educação, os problemas são apresentados pela SEPLAG, e em seguida, é feita uma análise detalhada dos problemas pelos gestores e coordenadores da escola, junto com os técnicos da SEPLAG, e a Gestora da Regional. A ideia é que seja destinado, a este momento, o maior tempo possível. Além disso, o problema deve ser esmiuçado ao máximo, de maneira a detalhá-lo. Os problemas elencados vão posteriormente se desdobrar em um planejamento, em que as questão poderão ser atacadas simultaneamente ou não; dependendo da decisão da equipe gestora da escola. Feito isso, buscamos identificar as causas do problema. No Pacto pela Educação, as ferramentas utilizadas nessa etapa, e que são manuseadas pelo pessoal da SEPLAG e pelos Analistas, foram: o diagrama de Ishikawa, análise das hipóteses, 5 porquês e, por fim, a construção do plano de ação.

A primeira análise é feita através do Diagrama de Ishikawa. Aqui, o problema a ser analisado é descrito na ponta e, em uma discussão direcionada pelos

Analistas, vão sendo preenchidas caixinhas enumeradas, com as possíveis causas ou razões do mesmo, citadas pela equipe gestora das escolas.

Figura 2 - Diagrama de Ishikawa



Fonte: Recife (2015).

O propósito dessa ferramenta era provocar uma tempestade de ideias sobre as possíveis causas ou razões que faziam com que o problema em destaque estivesse ocorrendo. Em relação ao Pacto Pela Educação, o que está sendo considerado como problema é o indicador interno, que está abaixo da média. Essa metodologia levaria a equipe a pensar sobre a situação em tela, uma vez que deve haver uma tentativa de elencar ao menos seis causas para o problema[18].

Em seguida, todas as causas citadas e registradas no Diagrama eram transcritas para uma tabela, para serem analisadas com mais cuidado e pontuadas pelos participantes, numa escala de 1 (menos relevante), 3 (relevância média) e 5 (muito relevante), gerando um score de prioridades, como mostra a figura a seguir:

[18] A figura acima, que serviu como ilustração ao diagrama, mostra que os quadros iam sendo preenchidos pelas causas apontadas pela equipe. Entretanto, não há a necessidade de preenchimento de todas as células.

Figura 3 - Análise das Hipóteses (Ishikawa)

Análise das Hipóteses | PRIORIZAR | Ampliar N° de Participante

	Causa Influente	PARTICIPANTES Ângela	Regina	Magda	<Nome 4>	Total
1	Licença médica sem substituição	5	3	5		13
2	Problemas com a infra estrutura da escola (Chuva)	1	5	1		7
3	Falha no preenchimento da caderneta	1	1	3		5
4	Faltas sem justificativas	3	1	1		5
5	Adesão aos movimentos sindicais por parte dos professores	1	1	1		3
6	0					0
7	0					0
8	0					0
9	0					0
10	0					0
11	0					0
12	0					0

Fonte: Recife (2015).

Após serem priorizadas, as causas que obtinham maior pontuação iam compor outro instrumento de análise. Nessa outra análise, a partir da causa inicial, que apresentava a maior pontuação, eram feitos questionamentos sistemáticos (Por quê?), a fim de dissecar essa causa inicial até chegar ao que Silveira (2016) chama de real motivo ou causa raiz.

Embora essa fase seja chamada de “5 Porquês”, nada impede que o número de perguntas feitas ultrapassasse essa quantidade, uma vez que a ideia é identificar a fonte real do problema para, posteriormente, atuar sobre ela e, de fato, eliminar a questão.

Figura 4 - 5 Porquês

5 Porquês | GERAR PLANO DE AÇÃO

Causa 1

Por que?	Motivo		O Que Fazer / Como Fazer	
Atraso no preenchimento do diário online	Problema de acesso			Problema já resolvido na causa 1 do indicador frequência do aluno.
Problema de acesso	Sistema lento			
Sistema lento	Quantidade de computadores			
Quantidade de computadores				
0				

Causa 2

Por que?	Motivo		O Que Fazer / Como Fazer	
Faltas não justificadas	Falta de comprometimento	1	Realizar reunião com todo o corpo docente para resolver problemas sobre faltas não justificadas e atrasos	Ação sobre a desmotivação já resolvida na causa 4 do indicador frequência do
Falta de comprometimento	Desmotivação			
Desmotivação				
0				
0				

Fonte: Recife (2015).

Na primeira coluna, eram elencadas as perguntas sobre as causas[19]; na segunda se registravam as respostas, até se chegar a uma causa raiz. Na última coluna, eram elencados os possíveis encaminhamentos para tentar solucionar o problema.

A elaboração do plano de ação deveria acontecer após todas as etapas anteriores terem sido devidamente cumpridas, ou seja, após possuir todas as informações necessárias sobre os problemas e as causas relativas a eles. Dentro do plano, cada ação estava subdividida em etapas, nas quais eram estabelecidos responsáveis e prazos.

Figura 5 - PPE – Plano de Ação

RECIFE PREFEITURA DA CIDADE

PPE - PLANO DE AÇÃO

Nº.	AÇÃO (O QUE) / ETAPA (COMO)	QUEM	INÍCIO (P)	TÉRMINO (P)	INÍCIO (R)	TÉRMINO (R)	FAROL	SITUAÇÃO DA AÇÃO/ETAPA
1	Realizar reunião com todo o corpo docente para resolver problemas sobre faltas não justificadas e atrasos							
	Inserir na pauta do planejamento escolar o tema "Faltas e atrasos"	Rosanara (Gestora)	03/02/16	05/02/16				
	Dar uma cópia para todos os professores da instrução normativa	Rosanara (Gestora)	03/02/16	05/02/16				
	Realizar reunião	Rosanara (Gestora)	03/02/16	05/02/16				
2	Iniciar uso do ponto eletrônico	Professor Francisco						

Fonte: Recife (2015).

A Figura 5 mostra a planilha em que o Plano de Ação era registrado. A primeira coluna indica o número da ação, sem que houvesse uma relação quanto à ordem em que devia acontecer. Na segunda coluna, é registrada a ação a ser realizada, assim como todas as etapas necessárias à sua realização. Na terceira coluna, são registrados o(s) nome(s) do(s) responsável (eis) pela realização da respectiva ação, ou parte dela. A quarta e quinta coluna se destina ao registro dos prazos previstos para início e término das ações. As ações, responsáveis e prazos eram definidos pela equipe gestora das escolas.

As quatro últimas colunas só eram preenchidas nas reuniões de monitoramento, pelos Analistas e equipe da SEPLAG. Nas colunas 6 e 7, eram registradas as datas em que as ações realmente haviam ocorrido, ou eram deixadas em branco quando não haviam acontecido. A coluna, denominada farol, deve ser

[19] Leia-se: Por que há atraso no preenchimento do diário online? Por que há problemas de acesso? E assim sucessivamente.

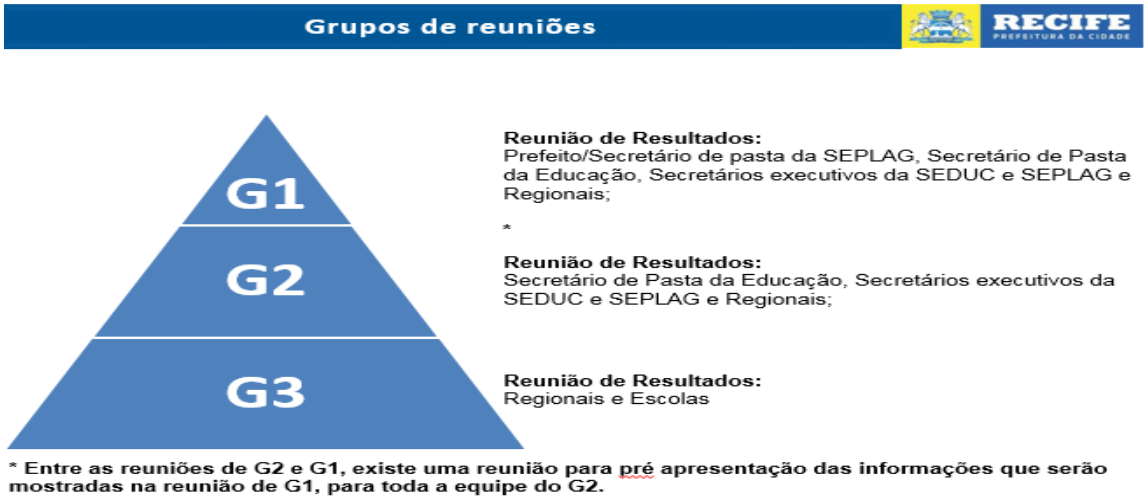
pintada com uma cor que significa o status de sua realização. Por fim a última coluna se destina às observações pertinentes, tais como: se a ação foi reprogramada e o porquê, indicando novos prazos; se foi uma ação cancelada, e os motivos; alguma dificuldade ou observação relevante, feita pela equipe gestora, ou por demais participantes da reunião de monitoramento.

Depois de a equipe gestora da escola elaborar o plano de ação, ele era impresso, entregue e encaminhado via e-mail para o gestor da Unidade Escolar e para a respectiva Gerência Regional. Essa, por sua vez, entregava uma cópia aos Técnicos Articuladores e Coordenadores da Regional, que acompanhavam as escolas, a fim de que o que foi planejado pudesse ser realizado, de acordo com as etapas definidas, na sequência e datas corretas.

Durante o período de execução dos planos de ação nas escolas, deveria ocorrer o monitoramento; tanto pela equipe gestora, quanto pelo Técnico Articulador da Gerência Regional. Nesse sentido, esse último iria semanalmente acompanhar a escola e, em parceria com a equipe gestora, revisitar os planos, coletando evidências e registros de cada etapa das ações, para fins de comprovação de realização. Todo o material produzido e coletado era organizado no formato de um portfólio, para cada escola.

O planejamento para a execução das ações do Pacto pela Educação previa grupos de reuniões, conforme mostra a Figura 6 seguir:

Figura 6 - Grupos de Reuniões[20]



Fonte: Recife (2015).

[20] A nomenclatura G1 (Grupo 1), G2 (Grupo 2) e G3 (Grupo 3) foi dada pela SEPLAG, sem qualquer referencial teórico, apenas uma legenda simples.

A partir da apresentação do Pacto pela Educação aos Diretores das 36 escolas que participariam do projeto, foram realizadas Reuniões de G3. Ou seja, uma vez consolidados os dados das escolas envolvidas, eles eram apresentados aos gestores, em pequenas reuniões, das quais deveriam participar: dois analistas, um conduzindo a reunião e outro registrando em relatório padrão as informações comentadas; o Gestor Regional; o diretor e o vice-diretor da escola; e o coordenador pedagógico. Além da análise dos dados, este também é o momento em que os Planos de Ação são construídos.

As reuniões do G3, ocorridas após esse momento inicial, tinham caráter de monitoramento, quase que bimestralmente, totalizando três reuniões anuais. Nelas, a realização (ou não) das ações devia ser verificada, dando os devidos direcionamentos quando necessário. Tais reuniões também deviam ser conduzidas pelos analistas da Regional, sob a supervisão da SEPLAG, e também deveriam participar: gestor, ou vice, coordenador pedagógico das Unidades, e representantes da Gerência Regional.

Ao longo do monitoramento, devia ser avaliado se as ações planejadas estariam surtindo o resultado esperado e atingindo as expectativas. Caso não, o plano deveria ser ajustado para otimizá-lo e fazer com que o mesmo possibilitasse o atingimento da expectativa desejada.

Concluído o ano letivo, uma reunião final do G3 aconteceria, como um monitoramento final, na qual seriam verificados os resultados alcançados, padronizando as atividades e os processos que estavam sendo realizados para que o mesmo desempenho pudesse ser mantido, fechando a última etapa do ciclo PDCA.

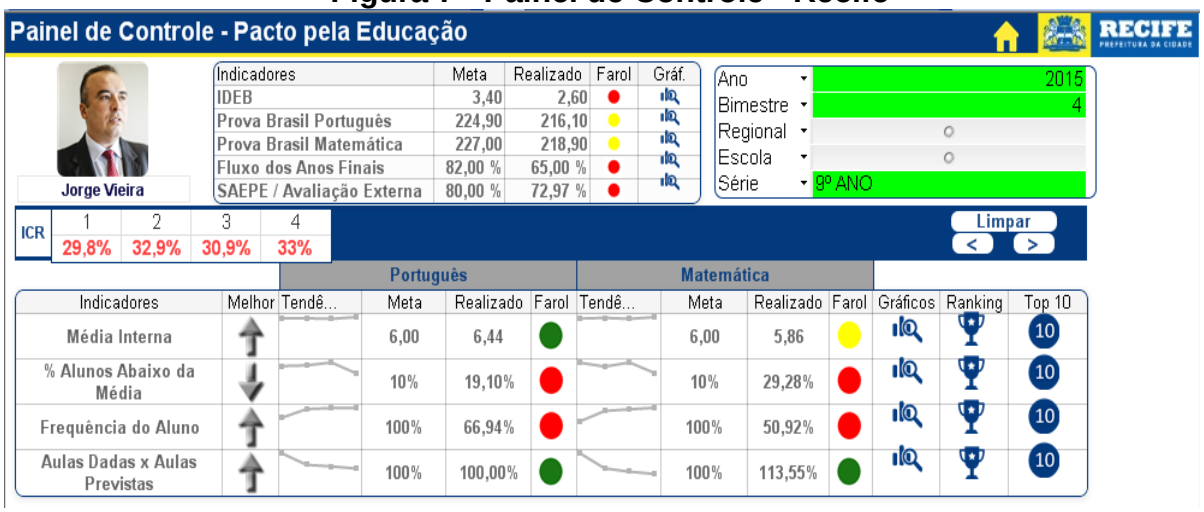
Eram previstas, ainda, ao menos duas reuniões com o G2, com o objetivo de dar ciência aos participantes de todas as informações tratadas nas reuniões do G3. Nelas, seria avaliada, inclusive, a necessidade de novas análises ou encaminhamentos. Também, nessas reuniões, seriam consolidados os materiais que deveriam ser apresentados nas reuniões com o G1. Esses encontros deveriam ser semestrais, de forma que fosse apresentado o andamento do projeto e, além disso, neles, eram dadas sugestões ou novos direcionamentos para o trabalho.

Todo esse trabalho de análise dos problemas e elaboração dos planos de ação partiria da análise de dados da escola, sendo eles trazidos na forma de indicadores e apresentados no formato do que chamamos “painel de controle”.

Esse Painel de Controle consistia num quadro que consolidava dados referentes às escolas, Gerência Regional e Secretaria de Educação. Além disso, apresentava o que chamamos de indicadores de processo. Nesse sentido, era possível a leitura destes de maneira objetiva, de forma voltada às necessidades do Pacto Pela Educação.

Para a construção do painel, foi usado o Qlikview, que é um software direcionado à área administrativa, através do qual é permitido o acesso a várias fontes de dados, os quais são automaticamente convertidos em gráficos e tabelas que trazem as informações desejadas.

Figura 7 - Painel de Controle - Recife



Fonte: Recife (2015).

Para compreender melhor as informações presentes no Painel de Controle[21], vamos descrevê-lo rapidamente:

- Na parte superior à esquerda, encontra-se a identificação do Painel de Controle, com a foto do respectivo gestor, que pode ser o Secretário de Educação, a Gestora da Gerência Regional ou o(a) gestor(a) da escola.
- No grupo superior central, temos os indicadores finalísticos: resultados do IDEB, Prova Brasil e SAEPE.

[21] Documento de Circulação Interna da SEPLAG (RECIFE, 2015).

- No conjunto superior direito, há um campo interativo, no qual podemos identificar os campos desejados de pesquisa.
- No campo esquerdo, no centro da figura, temos o Índice Composto de Resultados – ICR, que é o resultado de um cálculo que considera os quatro indicadores de processo, mais os finalísticos, e cujo percentual expressa o cumprimento das metas por bimestre.
- Por fim, na parte inferior, temos os quatro indicadores de responsabilidade das escolas, os chamados Indicadores de Processo.

Vamos, então, entender o que as colunas dos indicadores de Processo nos informam:

- A primeira coluna apresenta os indicadores de processo utilizados no Pacto pela Educação, os quais são:
  a. Média Interna -> Calcula a média das notas dos estudantes por disciplina, tendo a nota 6 como meta;
  b. Percentual de Alunos Abaixo da Média -> A meta deste indicador é 10%, ou seja, é previsto que até 10% dos estudantes fiquem com a nota das disciplinas abaixo da média;
  c. Frequência do Aluno -> Entende-se que qualquer motivo justificável ou legal terá alguma declaração para abonar/justificar a falta, logo a meta deste indicador é 100%;
  d. Aulas Dadas X Aulas Previstas -> Mensura se o quantitativo de aulas previstas foi realizado.
- A coluna “Melhor” faz referência à posição favorável deste indicador, por exemplo: para o indicador de percentual de alunos abaixo da média, a seta está posicionada para baixo, o que significa que quanto menor o resultado, melhor.
- A coluna seguinte recebe o nome de “Tend” (tendência), através da qual podemos identificar, de maneira resumida, o resultado dos 4 bimestres existentes no ano letivo escolar, visualizando, graficamente, a evolução dos indicadores ao longo do ano.

- A coluna “Meta” aponta as metas a serem alcançadas para cada um dos indicadores.
- Já a coluna “Realizado” indica o resultado real que a escola está obtendo.
- A última coluna traz o título “Farol”, que apresenta uma identificação, por cores, que permite uma visualização simplificada dos resultados das escolas. Assim sendo, existem 3 cores possíveis: vermelho, quando o indicador não for atingido e tiver o resultado menor que 95% da meta; amarelo, quando o resultado for maior ou igual a 95% e menor que 99%; e verde, quando os resultado atingiram ou superaram a meta.

Quando os indicadores ficavam vermelhos ou amarelos, seria necessário realizar um plano de ação para o indicador.

As três últimas colunas, que aparecem após o último farol, também são interativas, sendo possível que o gestor visualize um comparativo da sua Unidade Escolar em relação às outras.

Como dissemos, a execução desse plano deveria ser monitorada, ao longo de todo o ano letivo, pelas técnicas da Gerência Regional à qual a escola está vinculada, e através de reuniões de monitoramento com a mesma equipe que participou do momento inicial. Porém, a efetiva realização do Pacto não transcorreu exatamente como havia sido desenhado. A prática apresentou algumas nuances, que fugiram do desenho inicial. Afinal, Mainardes (2006 *apud* MEDEIROS, 2016) já chamava atenção para o contexto da prática, pois, conforme afirma Medeiros (2016, p. 69):

> É nesses momentos que podem ser identificadas as resistências, acomodações, subterfúgios, conformismos e que se pode perceber os conflitos entre os executores e elaboradores das políticas.

Vale salientar que não aprofundaremos as análises no tocante à implementação, mas nos deteremos aos aspectos do desenho do projeto que, de alguma forma, sofreram alterações em relação à proposta inicial; ou aos aspectos cuja relevância mereça que nos debrucemos mais atentamente. Isso ocorre, porque nos interessamos em, sobremaneira, resgatar, do Pacto Pela Educação, os pontos positivos, para que isso sirva de respaldo para novos encaminhamentos referentes à gestão das Unidades Educacionais.

1.3 O pensado e o realizado, breve análise

Como já dissemos anteriormente, o Pacto pela Educação pode ser compreendido como um acordo, um projeto inserido num contexto de gestão por resultados, que prevê o estabelecimento e o monitoramento de indicadores. Também prevê a elaboração e a execução de Planos de Ação pela equipe gestora das escolas envolvidas, a fim de melhorar os indicadores que se apresentam abaixo das metas previstas.

Uma das etapas previstas no Pacto pela Educação, após a elaboração dos Planos de Ação, eram as reuniões de monitoramento, nas quais deveria haver a verificação do andamento das ações previstas, além da apresentação de evidências sobre a realização das mesmas.

Em junho de 2015, no Centro de Formação da Secretaria de Educação do Recife, ocorreram as primeiras reuniões de monitoramento com o G3. Ao todo, eram 36 escolas participantes do projeto, sendo selecionadas aquelas que ofereciam os anos finais do Ensino Fundamental.

Nessas reuniões, era projetado o Plano de Ação de cada escola. Nesse momento, os analistas revisavam cada ação planejada com a equipe gestora, questionando se o proposto havia sido realizado dentro do prazo previsto. Sendo a resposta positiva, era solicitado, da equipe gestora, que apresentasse as evidências que comprovassem e validassem a execução das ações. Ante a não ocorrência das ações, caberia, à equipe gestora, apresentar uma justificativa, sendo a ação replanejada quando possível.

Acontece que, nas primeiras reuniões de monitoramento, os gestores se mostraram surpresos por diferentes motivos: não pensaram que iam, de fato, ser convocados para dar conta daquilo que tinham planejado; por acreditarem que os planos de ação cairiam no esquecimento, e por isso não deram importância; porque não tinham o hábito de sistematizar as evidências para comprovar a execução do seu planejamento. Isso fez com que a SEPLAG e a Secretaria de Educação reavaliassem o desenho inicial do projeto, por entenderem que havia a necessidade de um monitoramento mais próximo às escolas envolvidas no Pacto Pela Educação. Buscou-se então, em seu quadro funcional, quais profissionais poderiam exercer esse papel.

Como os Técnicos Articuladores já realizavam o acompanhamento dos Planos de Gestão das escolas vinculadas ao trabalho do Banco Mundial, e por serem o elo mais próximo das escolas com a Secretaria de Educação, a escolha foi feita por este grupo de profissionais que passaram, então, a configurar no desenho do projeto. Com isso, a Secretaria de Educação acabou redimensionando o papel dos Técnicos Articuladores, cabendo a eles, também, a partir de então: acompanhar a execução dos Planos de Ação, observando os cronogramas, coletando evidências e dialogando com a gestão das Escolas quanto às possíveis dificuldades que surgiam no percurso. Essa decisão teve como base o fato de a Secretaria entender que esse grupo de profissionais é o que está mais perto da gestão das Escolas, podendo contribuir significativamente para o êxito do projeto.

Foi realizada uma breve formação com os Técnicos Articuladores, para que tomassem ciência do que se tratava o Pacto e, nesse momento, também foi entregue, a cada um, a cópia dos Planos de Ação, elaborados pela equipe gestora correspondente à escola que acompanhava. Essa formação foi elaborada e realizada pela Gestão e Coordenação das Gerências Regionais, com apoio dos Analistas, com uma carga horária de 8 horas, em que foram repassados apenas os pontos principais. Semanalmente, eram realizadas reuniões entre os Técnicos Articuladores e a Coordenação da Gerência Regional, sendo dúvidas esclarecidas e encaminhamentos necessários, repassados.

De posse dos Planos de Ação, os Técnicos Articuladores visitavam semanalmente as escolas e, durante esse acompanhamento, deveriam se reunir com a equipe gestora para verificar como andava a realização do planejamento. Além disso, também deveriam discutir as dificuldades apontadas, buscando soluções para as mesmas e; no momento da realização das ações, coletar as evidências, analisá-las, validar e montar um portfólio que deveria ser apresentado nas reuniões de monitoramento.

No segundo ano do Pacto pela Educação, esse papel se ampliou e os Técnicos Articuladores passaram a participar das reuniões do G3 para a análise dos indicadores e elaboração dos Planos, e de todas as reuniões de monitoramento subsequentes.

Os atuais Técnicos Articuladores das Gerências Regionais, da Secretaria de Educação do Recife, se originam dos antigos Inspetores Escolares, cujas atribuições eram de caráter essencialmente fiscalizador e burocrático. Uma primeira mudança,

no perfil desse profissional, na Rede Municipal, se deu a partir de 2010, com a criação do Núcleo de Acompanhamento Regional (NAR), cuja ideia consistiu em criar um núcleo de atendimento às escolas. A ideia era que o trabalho fosse além da concepção de fiscalização e, de fato, se concretizasse um acompanhamento efetivo do processo educativo, desenvolvido nas unidades educacionais que faziam parte da Secretaria de Educação, Esporte e Lazer (SEEL).

O formato do trabalho realizado pelo NAR durou até 2014, quando numa tentativa de se aproximar mais da gestão das Unidades, e atendendo a um novo modelo de governança que se implantava, o Núcleo de Acompanhamento Regional foi extinto e, em seu lugar, foram criadas quatro Gerências Regionais, as quais mantiveram estrutura semelhante ao NAR. As atribuições desses profissionais inicialmente também se mantiveram as mesmas. Com a implantação do Pacto pela Educação em 2015, uma nova mudança foi acrescentada à rotina de trabalho desse grupo de profissionais.

Ou seja, antes cabia aos Técnicos Articuladores: orientar as escolas quanto à garantia dos direitos dos estudantes, com base nas normas legais vigentes, mantendo-se atualizados quanto à legislação; regularizar e chancelar a documentação escolar emitida pelas Unidades Educacionais; orientar quanto aos procedimentos adequados, no tocante a toda escrituração escolar; e tantas outras atividades inerentes à rotina da escola. Agora, também faria parte do trabalho desse profissional o monitoramento dos Planos de Ação, desenvolvidos pela equipe gestora.

Assim, além das atividades rotineiras, ligadas aos procedimentos administrativos, vinculados às questões legais; e normativas, quanto ao cumprimento das determinações e orientações provenientes da Secretaria de Educação; os Técnicos Articuladores começaram, também, a atuar numa perspectiva de orientar e regular a gestão das escolas, para que alcançassem os objetivos pretendidos.

Outro aspecto que merece nossa análise, não por ter relação com o desenho do projeto, mas pelos desdobramentos de ordem prática, diz respeito à relação entre os Planos de Ação e os Planos de Gestão.

Como vimos, a prática de elaboração de um Plano de Gestão, pelos gestores das escolas da SER, só passou a se configurar como uma exigência legal a partir da implantação de processo eleitoral para ocupar a gestão das escolas, em 2002,

quando foi necessário a entrega de um Plano de Gestão para a inscrição. Contudo, nesse momento inicial, não houve qualquer orientação quanto à elaboração dos mesmos. Em 2010, uma nova legislação para eleição dos gestores é publicada, mantendo a exigência de um Plano de Gestão para participação no processo e elencando algumas orientações gerais quanto à elaboração do documento. O mesmo se repete na Lei nº17.950/2013, que também trata da eleição para diretores escolares, diferenciando-se da anterior apenas pela menção dos resultados das avaliações externas na construção dos planos.

Na prática, o que se observou foi a elaboração de Planos de Gestão, contemplados por intenções e valores; e muito pouco de planejamento. Como tais instrumentos também não eram efetivamente monitorados, na maioria dos casos, eram elaborados como mero cumprimento de uma formalidade, desconsiderando a importância do mesmo para a prática gestora. Sobre isso, Lück (2009, p. 33) afirma que:

> Observa-se haver em várias circunstâncias do contexto educacional a desconsideração em relação à importância do planejamento para a determinação da qualidade do ensino, pela organização do seu trabalho com esse foco. Essa desconsideração é demonstrada quando os planos são delineados com uma orientação formal, de que resulta, por exemplo, que o Projeto Político-Pedagógico da Escola e o seu Plano de Desenvolvimento fiquem guardados em gavetas ou armários, em vez de estarem na mesa do diretor, dos coordenadores ou supervisores pedagógicos e dos professores; que até mesmo sejam desconhecidos por profissionais que trabalham na escola;
> [...] isto é, os planos são considerados como meros instrumentos burocráticos e não como mapas orientadores do trabalho.

Entretanto, afirmamos, anteriormente, que, a partir de 2012, em função do convênio firmado entre a Prefeitura do Recife e o Banco Mundial, algumas escolas da Rede passaram a ter seus Planos de Gestão elaborados pelas equipes gestoras, ainda no momento da eleição para diretores escolares, monitorados pelos Técnicos Articuladores da Regional. Como não houve uma orientação prévia uniforme, ou um modelo padrão a ser seguido, os Planos apresentavam estruturas diferentes de uma escola para outra. E nem sempre apresentavam indicadores claros e passíveis de monitoramento.

Com a implantação do Pacto Pela Educação, e toda a metodologia de trabalho agregada a ele, as equipes gestoras das escolas, que foram incluídas no projeto, tiveram de elaborar novos planos de trabalho. Esses planos foram

denominados de Planos de Ação e as ações planejadas nem sempre coincidiam com as do primeiro plano (o Plano de Gestão). Outro dado importante é que, no caso da Regional Centro Norte, das nove escolas de anos finais que participavam do Pacto Pela Educação, oito delas também estavam na relação das escolas, cujos Planos de Gestão eram acompanhados pelo Banco Mundial.

Ou seja, em oito dessas escolas, a equipe gestora passou a ser monitorada quanto à execução de dois planos que, muitas vezes, não apresentavam ações e metas coincidentes entre si.

Cabe aqui uma reflexão acerca desse instrumento, que deve traduzir não apenas valores e princípios, mas, principalmente, que busque nortear a prática gestora das escolas, visando a melhoria da aprendizagem de seus estudantes.

> Um bom processo de planejamento resulta não apenas em um plano lógico, conexo e substancial, capaz de promover os objetivos propostos, pela orientação clara e específica das condições e determinações para sua implementação com efetividade. A verificação dessa efetividade envolve processo de monitoramento e avaliação, que deve ser previsto no próprio plano ou projeto pela definição de indicadores de processos de resultados, instrumentos de coleta de dado dados e questões orientadoras da observação e análise das ações realizadas e seus resultados. (LÜCK, 2009, p.41)

Portanto, considerando as ideias acima, como também tendo clareza que o monitoramento é uma atividade meio para que o objetivo maior de implantação de uma política possa ser alcançado, consideramos pertinente que a orientação para elaboração dos próximos Planos de Gestão e de Ação tenham uma unidade, uma mesma diretriz, para que não se perca o foco das ações realmente importantes, como também não se sobrecarregue desnecessariamente as equipes gestoras das escolas.

2 DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA GESTÃO PEDAGÓGICA, COM BASE EM DADOS

Até aqui, apresentamos a implantação do Pacto pela Educação, as motivações por trás do projeto; com foco principal nas concepções de gestão. Nesse sentido, tratamos do Pacto em si, apresentando os seus atores, a metodologia e os instrumentos utilizados, além do papel dos Técnicos Articuladores, por entendermos a importância de sua atuação nesse projeto.

Entretanto, como citamos inicialmente na introdução, esse trabalho tem como objetivo maior a análise do desenho do Pacto pela Educação na Rede Municipal de Recife, pontuando os desafios e possibilidades encontradas, que possa contribuir melhor compreensão da empiria. Para isso, pretendemos dialogar com conceitos e ideias que tratem do tema da gestão escolar, principalmente de autores que tratem da gestão para resultados e baseada em evidências.

Nesse diálogo, trataremos, também, de ideias concernentes à atividade de monitoramento do trabalho escolar; ponto importante do caso em questão, que remete ao último aspecto: o perfil dos Técnicos Articuladores. Buscaremos, também, um diálogo com experiências semelhantes à de Recife, e, para isso, traremos os casos do Programa de Intervenção Pedagógica em Minas Gerais, e a Gestão Integrada da Escola (GIDE), no Rio de Janeiro.

Dessa forma, o presente capítulo conta com três partes principais, subdivididas em cinco seções: nas três primeiras seções, traremos as discussões teóricas que servirão de referencial para a análise do caso, fazendo as relações entre teorias e prática e, ainda, uma interlocução com as duas experiências mencionadas: o Projeto de Intervenção Pedagógica (PIP) e a GIDE.

A quarta seção será dedicada à segunda parte do capítulo, que trata dos caminhos metodológicos que pretendemos seguir, considerando não apenas a natureza do caso em questão, mas o aporte teórico que respalde a escolha dos métodos.

A quinta seção fecha o segundo capítulo, com a sistematização das análises pretendidas, em que poderemos identificar as semelhanças e diferenças entre as três realidades estudadas, pontuando alguns aspectos que podem contribuir para o projeto recifense.

2.1. Gestão com base em evidências e o monitoramento dos resultados da Educação Básica.

Conforme vimos até agora, o cerne deste estudo trata do trabalho de gestão escolar, que vem apresentando novas nuances ante os novos desafios que estão sendo propostos. A proposta que está sendo apresentada tem o olhar para os resultados da escola e para o monitoramento do trabalho da gestão, mas o foco central está nos seus próprios resultados.

Diante do exposto, buscaremos embasar as análises nos conceitos de alguns autores: Luck (2009; 2013), que trata das diferentes dimensões da gestão escolar, como também do monitoramento do trabalho educacional; Souza (2010), Pereira e Pinto (2012), que vão dialogar um pouco sobre a gestão de resultados e a relevância dos indicadores educacionais nas tomadas de decisão dos gestores; e Thomas e Pring (2007), que fala do uso das evidências, em educação, como meio de qualificar a prática pedagógica.

Como descrevemos no Capítulo 1 deste trabalho, vemos que o Pacto pela Educação acabou por implementar, nas escolas de anos finais da Rede Municipal do Recife, um modelo de gestão por resultados.

> A gestão de resultados educacionais, de acordo com o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar (Consed, 2007), “abrange processos e práticas de gestão para a melhoria dos resultados de desempenho da escola – rendimento, frequência e proficiência dos alunos. Destacam-se como indicadores de qualidade: a avaliação e melhoria contínua do projeto pedagógico da escola; a análise, divulgação e utilização dos resultados alcançados; a identificação dos níveis de satisfação da comunidade escolar com o trabalho da sua gestão; e transparência de resultados”. Por sua natureza, a gestão de resultados corresponde a um desdobramento de monitoramento e avaliação, com foco específico diretamente nos resultados de desempenho da escola, resultantes da aprendizagem dos alunos (LÜCK, 2009, p. 56).

Como vimos, ao falar de resultados no ambiente escolar, estamos falando de melhorar a aprendizagem de seus alunos. Ou seja, acompanhar o desempenho dos estudantes nas avaliações internas e externas; viabilizando melhores condições ao trabalho docente e vendo de perto como ele está ocorrendo. Nesse sentido, é importante observar a parceria entre a família e a escola, além de procurar ouvir a comunidade escolar para se certificar se a escola vem conseguindo atender às necessidades demandadas dela.

Ou seja, embora a concepção de gestão por resultados originalmente venha do universo administrativo, bons resultados na escola significam que ela vem desempenhando bem o seu papel pedagógico. Então, retomando ao que dissemos na introdução desse trabalho, a gestão pedagógica é o foco do trabalho escolar.

> A gestão pedagógica é, de todas as dimensões da gestão escolar, a mais importante, pois está mais diretamente envolvida com o foco da escola que é o de promover aprendizagem e formação dos alunos, conforme apontado anteriormente. Constitui-se como a dimensão para a qual todas as demais convergem, uma vez que esta se refere ao foco principal do ensino que é a atuação sistemática e intencional de promover a formação e a aprendizagem dos alunos, como condição para que desenvolvam as competências sociais e pessoais necessárias para sua inserção proveitosa na sociedade e no mundo do trabalho, numa relação de benefício recíproco. Também para que se realizem como seres humanos e tenham qualidade de vida (LÜCK, 2009, p. 95).

Uma forma recente de acompanhar os resultados educacionais vem sendo através de indicadores. Pereira e Pinto (2012, p. 365) afirmam que “os indicadores estabelecem um padrão normativo, por meio do qual é possível construir um diagnóstico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas”.

Quanto ao uso de indicadores, Souza (2010) afirma ser essa uma forte característica das sociedades contemporâneas, sendo, inclusive, aplicados no campo educacional e que nesse caso tem, entre as suas finalidades: “(...) formular metas, principalmente para escolas, que focalizem o trabalho escolar na obtenção de resultados mais congruentes com desempenhos aceitáveis” (SOUZA, 2010, p.153).

Antes de darmos continuidade às nossas discussões, consideramos importante pontuar uma definição para o que estamos chamando de indicador, a saber:

> De acordo com o INEP/MEC (2008), Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Indicador é um dado agregado que traduz numericamente uma condição. Segundo esse entendimento, corresponde a uma síntese combinatória de elementos interligados, condição que lhe atribui grande utilidade para a gestão, pois permite sintetizar elementos complexos, de modo a facilitar a compreensão e o registro dos fatos, fenômenos e processos observados (LÜCK, 2009, p. 58).

Numa consulta ao site do MEC/INEP (BRASIL, 2017), vemos que ele elenca, como principais indicadores nacionais: média de alunos por turma; média de horas – aula diária; taxas de distorção idade – série; taxas de rendimento; taxas de não

resposta; percentual de docentes com curso superior; adequação da formação docente; esforço docente; complexidade de gestão da escola; nível socioeconômico.

Lück (2009, p. 58), ainda sobre indicadores, acrescenta que:

> O IDEB – Índice Nacional da Educação Básica – é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª. e 8ª. séries do ensino fundamental e 3ª. série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar (aprovação). Portanto, o IDEB é resultado do produto entre o desempenho e o rendimento escolar.

Trazendo o nosso olhar para dentro da escola, e aproximando os conceitos que estamos tratando do trabalho do gestor, percebemos que o uso de indicadores, pela escola, pode auxiliar ao gestor a diagnosticar a realidade onde trabalha, orientando as ações pretendidas e facilitando o monitoramento da sua execução e resultado final.

Lück (2013) sinaliza que se trata, acima de tudo, de definir a direção a seguir e no que se pretende atuar, sendo esses os critérios para subsidiar as tomadas de decisão em gestão; expressas em um planejamento.

> O planejamento educacional surgiu como uma necessidade e um método da administração para o enfrentamento organizado dos desafios que demandam a intervenção humana. Cabe destacar também que, assim como o conceito de administração evoluiu para gestão, também o planejamento como formalidade evoluiu para instrumento dinâmico de trabalho (LÜCK, 2009, p. 32).

Ainda pensando na contribuição dos indicadores para subsidiar o planejamento e viabilizar o monitoramento do trabalho do gestor escolar, vemos que, geralmente, são utilizados alguns indicadores que Lück (2013) considera como clássicos. Eles dizem respeito à eficiência interna da escola e ao rendimento escolar, tais como: taxa de aprovação / retenção; permanência / evasão; distorção idade / série; taxa de frequência às aulas.

No caso que estamos estudando, vemos que os indicadores apresentados para o trabalho com os gestores foram: média interna; percentual de alunos abaixo da média; frequência do aluno; e aulas dadas x aulas previstas. Tais indicadores são classificados, segundo Souza (2010, p. 161), como processo: “nestes casos, a preocupação é com a eficiência interna, que é relativa à escola (...)”.

Nesse sentido, os indicadores podem ser considerados como evidências válidas e importantes na tomada de decisões dos gestores escolares.

Em relação a essa ideia de uma gestão baseada em evidências, Cordingley (s.d. *apud* THOMAS; PRING, 2007) destaca que ela consiste em buscar novas e melhores estratégias, a partir da análise de um diagnóstico consistente, que se refere a um respectivo contexto. Elliott (s.d. *apud* THOMAS; PRING, 2007) acrescenta, ainda, que se trata de pensar o ensino a partir de uma pesquisa sobre qual direção tomar.

Portanto, arriscamos afirmar que a gestão, com base em evidências, está inserida dentro da concepção de gestão de resultados; pois enquanto que a primeira tem o seu foco nos processos e na escolha dos caminhos a trilhar, a segunda diz respeito ao produto final: melhoria efetiva da aprendizagem dos alunos.

Logo, defendemos a ideia de que o Pacto pela Educação traduz um exemplo claro de gestão pedagógica baseada em evidências, porque busca, através de uma metodologia específica de análise de dados, promover ações sistemáticas e intencionais que garantam a aprendizagem dos alunos. Isso caracteriza, claramente, o que Lück (2009) chama de Gestão Pedagógica, eixo central da atividade escolar.

Além disso, é uma gestão baseada em evidências, porque direciona a equipe gestora a planejar as ações, a partir da análise e de um diagnóstico fornecido pelas evidências que a escola apresenta (nesse caso os indicadores de processo), para que sejam feitas escolhas mais coerentes quanto a que caminhos seguir.

2.2 O programa de intervenção pedagógica (PIP) em Minas Gerais

Antes mesmo de Recife, houve, em Minas Gerais, uma preocupação em melhorar a aprendizagem dos estudantes e o resultado nas avaliações externas.

De acordo com Falci (2005), os resultados do SAEB, do ano de 2001, deixaram Minas na 4ª colocação entre as capitais nacionais avaliadas, perdendo a sua posição histórica de 1º colocado no país. Outro fator, agregado a esse resultado, que despertou preocupação da Secretaria de Educação à época foi uma queda no desempenho dos estudantes mineiros na última avaliação (2001), em relação a quatro anos.

Embora a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos só tenha ocorrido em fevereiro de 2006 (Lei nº 11.274), definindo como seis anos a idade de matrícula obrigatória para este nível de ensino; temos que essa já era a realidade em Minas Gerais desde 2005.

Essa realidade também ficou evidenciada através dos resultados das primeiras avaliações da “Prova ABC” e da “Provinha Brasil” que, segundo Rocha (2016), mostrou que apenas um terço dos estudantes concluintes do 3º ano do ensino fundamental estava realmente alfabetizado.

Apesar dessa ampliação do tempo escolar garantido pela legislação, os resultados de avaliações externas, como o SAEB e a Prova Brasil, não demonstraram que tais medidas tenham representado um avanço significativo na aprendizagem dos estudantes que estavam concluindo o primeiro ciclo do Ensino Fundamental (ROCHA, 2016).

Entretanto, apesar dos baixos resultados nas avaliações acima, também foram observados alguns resultados positivos em alguns estados.

Ainda de acordo com a mesma autora, o estado mineiro foi um dos pioneiros na realização de avaliações externas próprias, em larga escala, a fim de melhor compreender o que acontecia com a aprendizagem dos estudantes de sua rede de ensino. Assim, no ano 2000, foi criado o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), a fim de que os resultados produzissem um diagnóstico, a partir do qual políticas públicas pudessem ser pensadas, e o trabalho dos gestores tivesse um norte:

> O SIMAVE é composto de três avaliações, a saber: (1) Programa de Avaliação da Educação Básica (PROEB); (2) Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA) e (3) Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar – PAAE (...) (ROCHA, 2016, p. 26).

Em decorrência dos baixos resultados do estado de Minas Gerais, e entendendo que um início da escolaridade obrigatória poderia melhorar os níveis de proficiência de seus estudantes, em 2004, foi implementado, na Rede Estadual de Educação de Minas Gerais, o Ensino Fundamental de 9 anos. A partir disso, foi permitido o ingresso de crianças, com 6 anos, nos sistemas de ensino, uma vez que, até então, poucas tinham acesso à Educação Infantil. Junto com essa ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, veio também a prioridade da alfabetização até

os 8 anos. Com esse objetivo, foi criado o Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa), que estava inserido no Sistema Mineiro de Avaliação da Rede Pública; a saber:

> O Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) nasce junto com a ideia do ensino fundamental de 9 anos, pois era necessário um instrumento para monitorar o progresso dos alunos, a fim de se alcançar a meta de que os alunos estivessem lendo e escrevendo de forma satisfatória no final do 3º ano do ensino fundamental (SIMÕES, 2012, p. 16).

Tratava-se, pois, de uma avaliação externa à escola, que gerava uma média de proficiência. O programa ocorreu, pela primeira vez, em 2005, com alunos dos terceiros anos do Ensino Fundamental, de forma amostral. Segundo Rocha (2016), ele teve por objetivo justamente verificar os efeitos que a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, nos níveis de letramento e avaliação. A partir de 2006, as avaliações passaram a ser censitárias e nominais, ainda com os alunos do terceiro ano do ensino fundamental. Rocha (2016, p.31) afirma que:

> Os resultados dessa avaliação realizada em 2006 mostraram que 49% dos alunos do 3º ano do ciclo da alfabetização estavam no nível recomendável de leitura e escrita na rede estadual, o que significa que 51% ou mais da metade dos alunos mineiros matriculados nessa rede não haviam conseguido se alfabetizar ao término do 3º ano do ciclo de alfabetização, sendo que 20% encontravam-se no nível intermediário e 31% no nível denominado como baixo desempenho.

Após alguns anos, com os resultados de baixo desempenho dos alunos avaliados, o governo buscou uma maneira de atuar mais efetivamente, visando solucionar as dificuldades desses alunos e, com isso, reverter esses resultados. Para isso, foi instituído o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), que tinha, como objetivo principal, segundo Simões (2012, p. 21), melhorar o aprendizado dos alunos e reduzir a repetência. Assim:

> O Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) foi concebido como uma das políticas públicas mais importantes a ser implementada na área educacional, tendo em vista a introdução do ensino fundamental de 9 anos no estado de Minas Gerais. Essa política está diretamente relacionada com a alfabetização das crianças e a qualidade do ensino ofertada nessa etapa de escolaridade, representando um grande desafio para a educação mineira (SIMÕES, 2012, p. 17).

O Programa de Intervenção Pedagógica – PIP se iniciou em 2007, como um programa piloto, em decorrência dos baixos resultados apresentados pelos alunos mineiros no Proalfa; estendendo-se para toda Rede Estadual mineira a partir de 2008.

Segundo Noé (2014), o PIP tinha uma perspectiva democrática, na medida em que envolvia toda a comunidade escolar no trabalho, para garantir o bom desempenho dos estudantes.

> Para isso, diretor, especialista em educação básica, professores, os responsáveis pelos alunos e demais funcionários devem se apropriar dos resultados internos e os das avaliações externas (PROALFA, PROEB, PAAE, PROVA BRASIL) para definir em ações que assegurem aos alunos mais oportunidades de aprendizagem. Dessa forma, na elaboração do PIP da escola, toda a equipe escolar, a cada ano, é convidada a repensar sua prática e redefinir os caminhos em vista da promoção da aprendizagem de todos os alunos (NOÉ, 2014, p.34).

Simões (2012) afirma que, para a implementação do PIP, foi criada uma equipe pedagógica especializada em alfabetização. Nesse processo, os analistas foram os multiplicadores nas regionais de ensino, no sentido de apoiar, orientar, produzir material didático, capacitar, acompanhar e a avaliar as ações desenvolvidas na sala de aula. Junto aos analistas, também trabalhava o Inspetor Escolar e esses profissionais eram organizados em equipes, cada uma com um coordenador, ligados a uma Equipe Central, que estava ligada a uma Equipe Regional.

Esses analistas eram professores da Rede Estadual (efetivos ou designados), com formação em Pedagogia. De acordo com Noé (2014), a atuação desses analistas tinha o foco nas práticas pedagógicas desenvolvidas na escola. Destaca, ainda, que a presença desses profissionais, no espaço escolar, aproximou as escolas da Secretaria de Educação.

O trabalho dos analistas partia dos resultados das avaliações internas e externas de cada escola. Assim, buscavam conhecer melhor a realidade de cada uma, para, a partir daí, definir estratégias mais assertivas e melhorar as práticas pedagógicas desenvolvidas (NOÉ, 2014).

O trabalho dos profissionais envolvidos no programa, assim como as escolas, também contava com o suporte de um material impresso[22], que devia apoiar os trabalhos desenvolvidos:

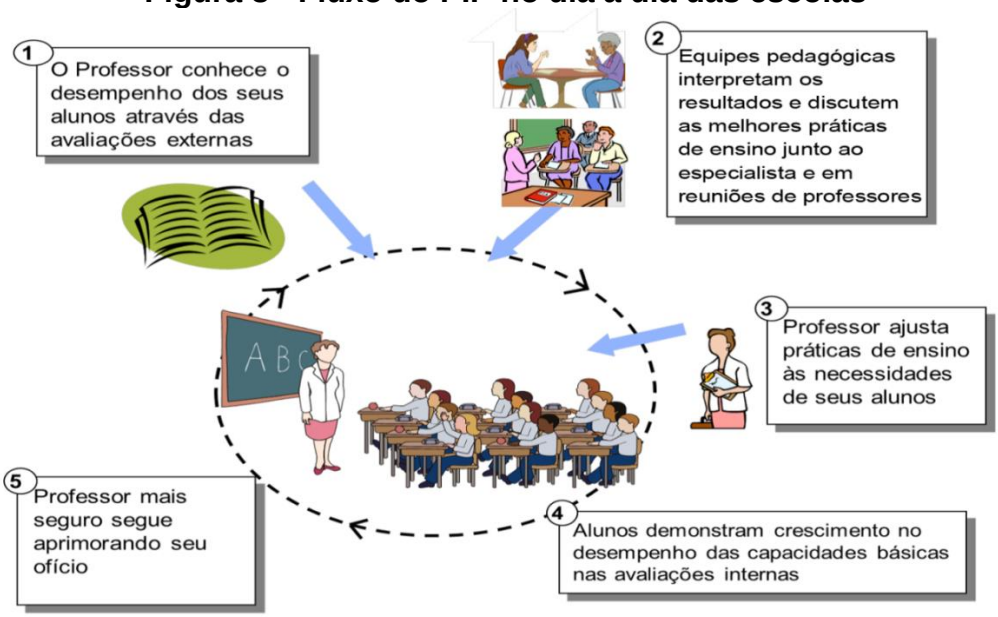
---

[22] Noé (2014).

- Coleção: Orientações para a organização do Ciclo Inicial de Alfabetização.
- Boletim Pedagógico do PROALFA.
- 12 Guias do Professor Alfabetizador.
- Guia do Especialista em Educação Básica.
- Guia do Diretor Escolar.
- 8 Cadernos de Boas Práticas.
- Livro Cantalelê.
- Matriz Curricular.

A Figura 8 a seguir sintetiza, em linhas gerais, o trabalho desenvolvido pelo PIP.

Figura 8 - Fluxo do PIP no dia a dia das escolas



Fonte: Minas Gerais (2012).

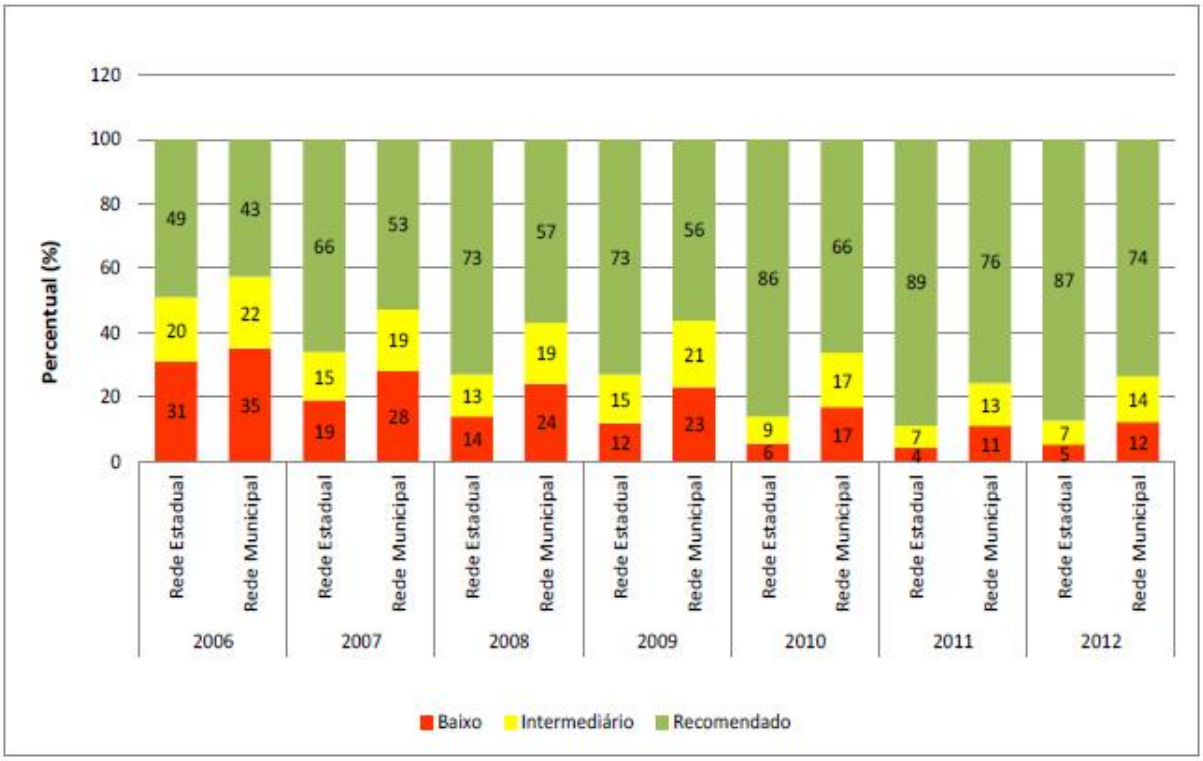
Podemos dizer que o programa atendeu ao seu objetivo, pois:

> Em seis anos, entre 2006 e 2011, a qualidade da educação pública oferecida pelas escolas estaduais nos anos iniciais do Ensino Fundamental deu um salto. Os primeiros resultados do Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), em 2006, revelaram que 48,6% dos alunos do 3º ano do Ciclo da Alfabetização (1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental) da rede estadual de ensino encontravam-se no nível recomendável de alfabetização e letramento na idade certa. Em 2011, os resultados aferidos pelo PROALFA revelaram uma transformação profunda dessa realidade:

> 88,9% dos alunos do 3º ano do Ciclo da Alfabetização atingiram o nível recomendável de leitura.
> Esse resultado é confirmado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do Ensino Fundamental, ano base 2011, apurado pelo Ministério da Educação (MEC). Minas Gerais está em 1º lugar, com Ideb 6,0, entre as redes estaduais brasileiras, alcançando a meta brasileira para 2022. Além disso, a rede estadual de ensino mineira foi a primeira do país a atingir o padrão considerado pelo Ministério da Educação como referência em países desenvolvidos, um patamar que corresponderia ao dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (MINAS GERAIS, 2012, p. 4).

Isso também se evidencia no Gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 - Distribuição percentual dos alunos, por nível de desempenho, no 3º ano do PROALFA, nas redes estadual e municipal em MG – 2006/2012



Fonte: Minas Gerais (2012).

Considerando que os resultados apresentados apontam para o êxito do programa; e levando em conta que, mediante o tempo de execução do programa, muitos alunos atendidos nos anos iniciais já se encontravam, desde 2009, nos anos finais, Noé (2014) aponta tais razões como indicativos para que a Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais iniciasse o processo de ampliação do PIP, em agosto de 2011, para os Anos Finais do Ensino Fundamental.

Pimenta (2015) destaca, ainda, outro fator que motivou a expansão do PIP para os anos finais do ensino fundamental: os baixos resultados nas avaliações externas do Programa de Avaliação da Educação Básica – PROEB, dos alunos dos 9os anos, em Língua Portuguesa e Matemática.

Havia, portanto, a necessidade de ampliar o trabalho de acompanhamento sistemático e apoio aos profissionais da escola, que já estava consolidado com os anos iniciais, para os anos finais, com o objetivo de não apenas de elevar o nível de proficiência dos estudantes do 9° ano em Língua Portuguesa e Matemática, mas também de melhorar a aprendizagem nos demais componentes curriculares. Para esse trabalho, as avaliações externas do PROEB se apresentam como recurso importante no trabalho dos Analistas Pedagógicos, pois elas apresentam evidências sobre que caminhos percorrer. Essa ampliação consistia em:

> Garantir a implementação efetiva dos CBCs[23] por todos os professores das escolas da rede pública de Minas Gerais constitui-se num dos pilares fundamentais do trabalho dos Analistas contratados para o PIP/CBC, pois a partir do currículo formal é feito o recorte das habilidades que servem à elaboração dos itens que compõem as avaliações de rendimento patrocinadas pela SEE/MG (NOÉ, 2014, p. 43).

Logo, o objetivo do trabalho dos analistas, nesta segunda etapa, era tornar o CBC uma matriz de ensino conhecida e utilizada pelos professores em sala de aula.

2.3 A gestão integrada da escola (GIDE) no Rio de Janeiro

Outra experiência, semelhante à de Recife e Minas Gerais, ocorreu no Rio de Janeiro, com a implementação de ações que denotavam uma preocupação em melhorar a aprendizagem dos estudantes e o resultado destes nas avaliações externas.

O resultado do IDEB de 2009 deixou o estado do Rio de Janeiro ocupando a 17ª posição, em relação aos anos iniciais; a 20ª, em relação aos anos finais; e a 26ª posição, em relação ao Ensino Médio, entre as capitais brasileiras avaliadas. Portanto, havia uma necessidade de que mudanças fossem implementadas, através

[23] Em Minas Gerais, a Resolução SEE/MG nº 666/2005 estabeleceu os conteúdos básicos comuns (CBCs) como obrigatórios para todas as escolas estaduais de Minas Gerais. Como proposta curricular, os CBCs apresentam os conteúdos e as habilidades, que devem ser ensinados nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio (NOÉ, 2014, p. 41).

de políticas públicas que buscassem uma melhoria na qualidade da educação ofertada e nos processos de gestão que ocorriam no Rio de Janeiro.

Nesse sentido, buscando diagnosticar melhor a situação que estava posta e propor medidas que revertessem os problemas e, por conseguinte, melhorassem a aprendizagem e os resultados dos estudantes das escolas da rede estadual fluminense, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ) contratou, por dois anos, um instituto para prestar assessoria na gestão: o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG).

De acordo com Boechat (2015), o trabalho do INDG consistiu em, inicialmente, traçar um diagnóstico da rede estadual fluminense. A partir daí, foi feito um estudo que resultou na elaboração do Planejamento Estratégico da SEEDUC/RJ em 2010.

O diagnóstico, feito pelo INDG, apontou os problemas e causas, sistematizados na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Problemas e Causas da baixa qualidade da educação na rede pública estadual do RJ

PROBLEMAS	CAUSAS
1. Baixo rendimento dos alunos e falta de interesse pela escola.	• Falta de instrumentos diagnósticos. • Aulas pouco atrativas. • Falta de alinhamento do currículo. • Alunos com dificuldade de aprendizagem. • Índice elevado de distorção idade-série.
2. Docentes e servidores desestimulados.	• Baixa remuneração. • Ausência de benefícios. • Ausência de política de qualificação. • Falta de reconhecimento da profissão docente.
3. Gestão escolar pouco profissionalizada	• Falta de critérios de seleção de gestores escolares. • Inexistência de sistema de estímulos. • Ausência de metas a serem cumpridas. • Ausência de uma metodologia de gestão.
4. Baixo investimento e ineficiência do gasto.	• Dificuldade no cumprimento do índice constitucional. • Baixo aproveitamento dos recursos federais. • Escolas com infraestrutura deterioradas. • Baixo investimento na alimentação do aluno.
5. Ruídos de comunicação e pouca transparência.	• Falta de informação. • Falta de diálogo com o cidadão. • Baixa integração das instâncias da rede. • Ausência de gestão do fluxo informacional.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Boechat (2015).

Boechat (2015) destaca, ainda, que, dentro do trabalho para uma mudança na política pública voltada para a oferta de uma educação de melhor qualidade nas escolas estaduais fluminenses, foi implantado o Programa de Educação do Estado (PEE). Nele, o IDEB ganhou lugar de indicador central, em um trabalho que tinha como foco tornar o Rio de Janeiro referência nacional de qualidade na educação pública; posicionando o estado entre os cinco melhores no IDEB do Ensino Médio para 2013. A saber:

> Em 2011 foi implantado o Programa de Educação do Estado (PEE) com a proposta de mudanças na estrutura, no ensino e na prática pedagógica da sala de aula. Para tanto, o estado inicia sua atuação sobre limitações e problemas históricos da rede, considerando quatro linhas estratégicas ou pilares de atuação: (1) tornar mais atrativa a carreira de magistério, (2) intensificar o processo de ensino – aprendizagem, (3) melhorar a qualidade da gestão na unidade escolar e na sede e (4) prover infraestrutura adequada (SEEDUC/RJ, 2011ª, apud BOECHAT, 2015, p.24).

De fato, a SEEDUC/RJ passou a empreender diversas ações que materializaram o que estava planejado, no intuito de resolver os problemas diagnosticados. É importante destacar que todas essas medidas foram anunciadas pelo governador da época, e efetivadas através da promulgação do Decreto nº 42.793/2011. Segundo Oliveira (2016, p. 141):

> Essas medidas são formalizadas com a homologação, pelo governador do Estado Sérgio Cabral, do Decreto n. 42.793, de 6 de janeiro de 2011, que estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro. O Decreto ainda contém a reforma desejada para a educação estadual através da implementação do sistema de Gestão Integrada da Escola (GIDE).

Vemos que as ações tomadas, com o objetivo de mudar a organização e o funcionamento da cultura educacional fluminense, com a implantação dessa nova política pública, se deram da maneira “top down”. Ou seja, foi uma tomada de decisão praticada pela autoridade política instituída, consolidada por instrumentos legais, e, posteriormente, executada, não havendo participação dos profissionais ou comunidade escolar da época.

Tanto na experiência mineira, como na fluminense, os programas e projetos implementados foram bem recebidos pela comunidade escolar, e acabaram por resultar na melhoria dos índices nas avaliações externas, em decorrência do

aprimoramento da aprendizagem nas escolas. Em Recife, a proposta do Pacto pela Educação também se caracterizou como uma decisão instituída, embora sem nenhum elemento formal ou legal que a definisse.

Segundo Boechat (2015), as medidas presentes no decreto tratavam de:

- ✓ Implantar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Rio de Janeiro (IDERJ), como forma de diagnosticar as escolas, a partir da avaliação de desempenho dos seus estudantes.
- ✓ Criar um Sistema de Bonificação por resultados, a ser pago aos servidores públicos efetivos da SEEDUC/RJ, que variava de valor. Essa bonificação estava condicionada ao cumprimento de metas estabelecidas pela SEEDUC/RJ, entre as quais estão incluídos os resultados alcançados no IDERJ.
- ✓ Instituir um Programa de Recrutamento e Seleção para a ocupação de funções e cargos estratégicos da SEEDUC/RJ.
- ✓ Instituir um Programa de Formação de Professores (visando maior valorização dessa categoria).
- ✓ Criação de currículos mínimos para cada disciplina, em todos os anos da escolaridade.

Além do que foi posto através do decreto, a SEEDUC/RJ buscou realizar uma reestruturação no organograma da Secretaria de Educação (sede e regionais); como também obras de requalificação do parque escolar.

Contudo, a medida que mais nos interessa, como objeto de análise deste trabalho, diz respeito à formação de uma nova concepção de gestão educacional, através da implantação Gestão Integrada da Escola (GIDE). Segundo Boechat (2015), trata-se de um sistema de gestão que agrega aspectos estratégicos, políticos e gerenciais da área educacional, com foco em resultados.

A autora destaca, ainda, que as medidas postas no decreto traduziam a finalidade de gerenciar a educação pública estadual, através da medição dos resultados e pelo monitoramento da qualidade. Dessa maneira, estabelecia os elementos fundamentais para instauração da Gestão Integrada da Escola.

Costa (2016) apresenta a GIDE como uma ferramenta de gestão, a serviço de uma política pública para melhorar os resultados educacionais no Estado do Rio de

Janeiro, a ser utilizada por todas as escolas da rede estadual. O trabalho da GIDE se fundamentava em planejamento, monitoramento e avaliação, para que as ações, a serem desenvolvidas pela escola, de fato convergissem para uma melhoria contínua do processo ensino – aprendizagem.

Ou seja, é pertinente afirmarmos que a implementação da Gestão Integrada da Escola (GIDE) nas escolas fluminenses, tal como o Pacto pela Educação, também foi motivada pelos baixos resultados apresentados no IDEB, embora o caso fluminense seja anterior a Recife, pois data o ano de 2011.

Como já dissemos anteriormente, a SEEDUC/RJ firmou convênio com uma sociedade anônima, especializada em consultorias voltadas para metodologias de gerenciamento e com experiência de trabalho em outras Secretarias de Educação no país (COSTA, 2016), a saber:

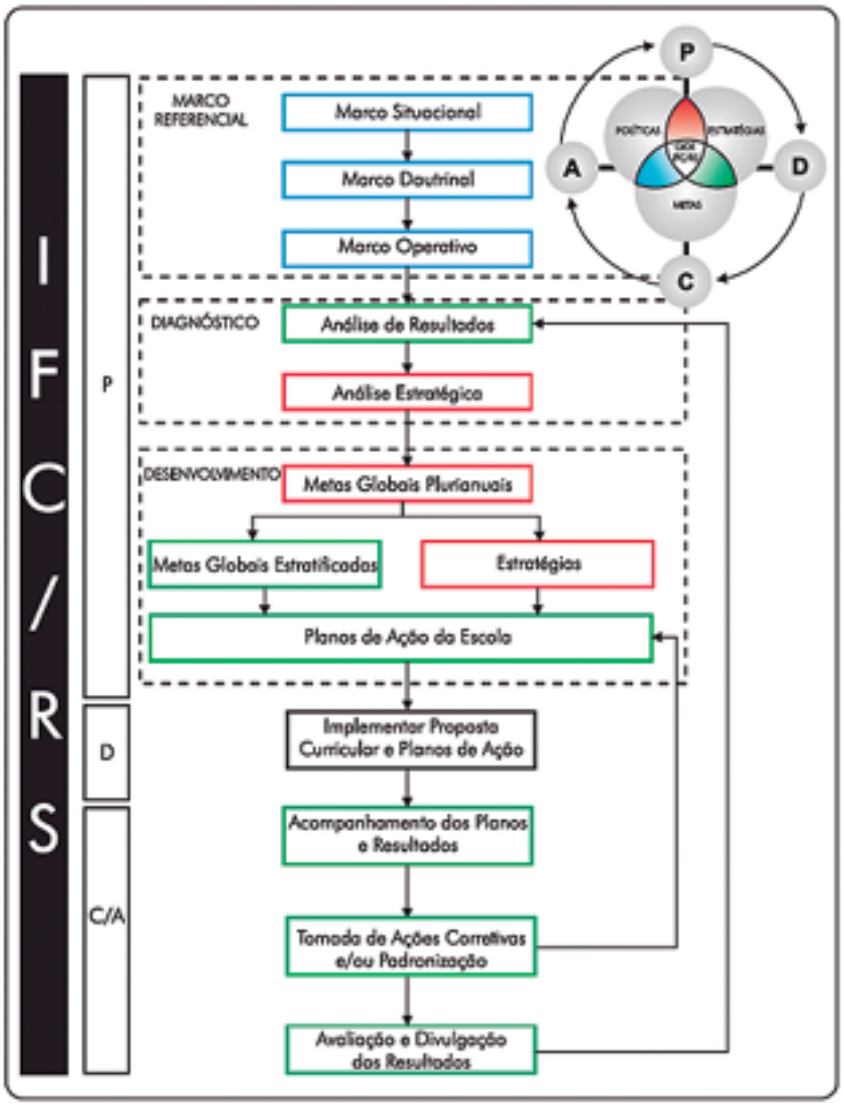
> O programa foi implementado por meio de um convênio entre a SEEDUC/RJ e o INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial, que é uma Sociedade Anônima. O instituto destina-se ao desenvolvimento e difusão de métodos e técnicas de gerenciamentos voltados à obtenção de resultados nas organizações privadas (indústria e serviços) e públicas (VALLE, 2012, p.19).

Diferente do caso de Minas Gerais, e aproximando-se mais dos princípios do Pacto Pela Educação, o Programa tinha o foco na gestão das escolas, numa perspectiva de gestão para resultados, na qual tal objetivo é atingido quando se alcança metas previamente estabelecidas. Para isso, dentro do Programa de Educação do Estado, foi implementada a Gestão Integrada da Escola, como instrumento de desenvolvimento dessas atividades. A GIDE foi implementada em todas as escolas da rede estadual fluminense e as suas ferramentas foram usadas para estabelecer um padrão no planejamento pedagógico e administrativo das escolas da rede.

Tanto no caso do Pacto, como na GIDE, a ideia era contribuir com a gestão das escolas para otimizar recursos e concentrar esforços na solução de problemas, através da efetivação de um planejamento previamente elaborado, baseado em fatos e dados, e no monitoramento das ações.

Conforme previsto no desenho da GIDE, e de acordo com a metodologia PDCA anteriormente descrita, o fluxo do trabalho se compunha por etapas previamente definidas, que pode ser resumida na Figura 9 seguir:

Figura 9 - Fluxo / Etapas da GIDE



Fonte: Boechat (2015).

De acordo com o ciclo PDCA, o trabalho da GIDE se iniciava pelo planejamento (P), etapa em que cabia, às escolas elaborar os seus Marcos Referenciais que se dividiam em:

- Marco Situacional, em que a escola expressava o que tinha;
- Marco Doutrinal ou Filosófico, em que se dizia o que se queria;
- Marco Operativo, que corresponde aos caminhos que pretendiam ser percorridos.

Boechat (2015) esclarece que os pontos acima descritos, em geral, estavam presentes no Projeto Político Pedagógico das escolas, que, nesse momento da construção, aparecia como instrumento importante e muito útil, que possibilitava uma reflexão quanto à conjuntura da escola naquele momento, aonde ela queria chegar, e o que precisava ser feito para isso.

Ainda dentro da etapa de planejamento, e de acordo com o fluxo da GIDE, vinha a fase do diagnóstico. Nela, pretendia-se conhecer a realidade escolar, levantando as informações mais atualizadas sobre a Unidade Educacional e o ambiente em que esta se encontrava. A partir daí, eram propostos metas e objetivos a serem buscados. Aqui também tínhamos um desdobramento: a análise de resultados e a análise estratégica.

Para a fase do diagnóstico, a GIDE fazia uso de alguns instrumentos. Um deles era a Matriz SWOT[24], através da qual a escola identificava as suas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças. Aqui, a ideia era centrar esforços nas estratégias e ações que iam beneficiar os pontos fortes e minimizar (ou prevenir) os efeitos decorrentes da combinação dos pontos fracos.

Para permitir o que Godoy e Chaves (2009) vão chamar de análise das variáveis, a GIDE fazia uso do indicador gerencial Índice de Formação da Cidadania/Responsabilidade Social (IFC/RS), no desenvolvimento do trabalho[25].

> O IFC/RS auxilia na elaboração e desempenho das ferramentas da GIDE através do método do PDCA. A partir desse fluxo, é possível refletir se os objetivos criados pela escola foram suficientes para o atingimento das metas. Caso o resultado não seja atingido, o gestor e sua equipe fazem o levantamento das possíveis fraquezas que impediram o alcance das metas na unidade escolar e buscam elaborar novas estratégias (SEUFETELLI, 2015, p. 58).

De acordo com Boechat (2015), para a construção do IFC/RS, eram realizadas reuniões quinzenais nas escolas, em que se discutia sobre as dificuldades referentes não só ao ambiente escolar, como também àquelas que diziam respeito à aprendizagem dos estudantes. Esse era também o momento de

---

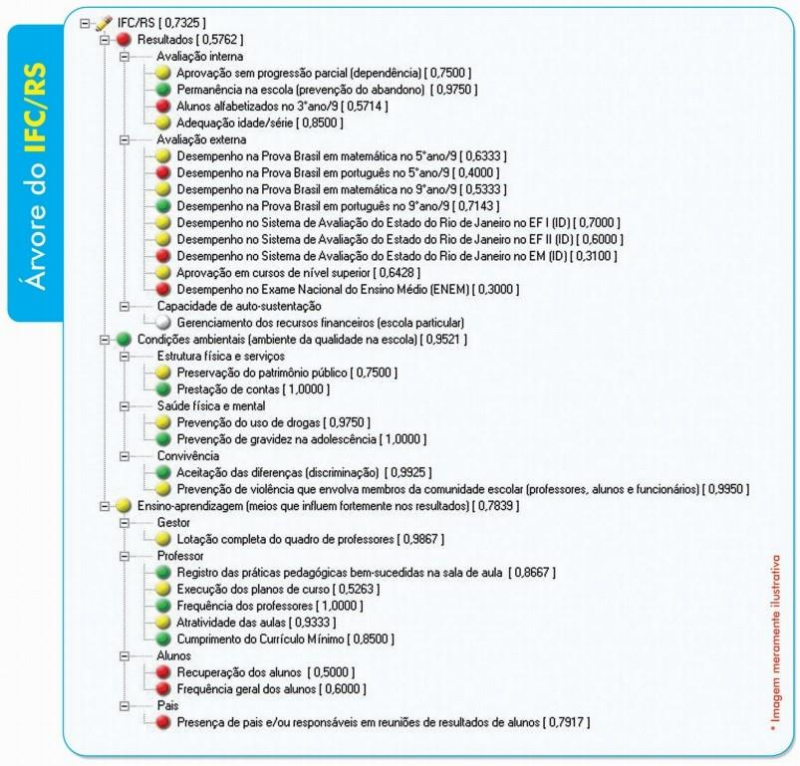
[24] SWOT é a sigla dos termos ingleses *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças), que consiste em uma metodologia bastante popular no âmbito empresarial. No sistema GIDE, a Matriz SWOT é um instrumento importante, utilizado para o planejamento estratégico, que consiste em recolher dados importantes que caracterizam o ambiente interno (forças e fraquezas) e externo (oportunidades e ameaças) da escola. (GODOY;MURICI, 2009)

[25] Seufetelli (2015).

analisar os resultados da escola nas avaliações externas. Ao final desse processo, os dados eram registrados e sistematizados em um programa que gerava:

> [...] uma árvore com a dimensão resultados, condições ambientais e ensino-aprendizagem que mostra onde a escola está deficiente, a partir de faróis verdes (demonstram que os resultados foram satisfatórios), amarelos (sinalizam atenção) e vermelhos (sinalizam que é necessária a mudança). Assim iniciou-se a terceira etapa da GIDE: a elaboração de um Plano de Ação da Dimensão Ensino-Aprendizagem e um Plano de Ação da Dimensão Ambiental, que é um conjunto de ações que devem conter as causas detectadas e priorizadas no IFC/RS para alcance das metas estabelecidas (BOECHAT, 2015, p.62-63).

Figura 10 - Árvore do IFC/RS



Fonte: Rio de Janeiro (2011b).

A última etapa da fase de planejamento era o “desenvolvimento”, em que, segundo Godoy e Murici (2009 *apud* BOECHAT, 2015, p.45):

> Consiste no estabelecimento de metas (globais plurianuais, anuais e estratificadas) e na elaboração de estratégias e planos de ação (pedagógico e ambiental) para o alcance de metas.

De acordo com a metodologia, a escola elaborava dois planos:

- ✓ Plano de Ação da Dimensão Ensino–Aprendizagem, que se referia à Matriz SWOT e aos faróis amarelos e vermelhos que apareciam na dimensão ensino – aprendizagem da árvore.
- ✓ Plano de Ação da Dimensão Ambiental, cujas ações se relacionavam às variáveis críticas, presentes na dimensão condições ambientais da árvore.

Seguindo a análise do fluxo da GIDE, temos a etapa seguinte, a da "execução". Esse é o momento de por em prática o que foi pensado, ou seja, a fase da implementação efetiva das ações elaboradas nos planos de ação.

Temos, então, a fase de "verificação", momento de verificar se os planos estavam sendo cumpridos; como também analisar os seus resultados (parciais e finais), a partir do que fora previamente estabelecido nas metas. Para esse momento, a metodologia da GIDE trazia, para a escola, alguns instrumentos para o acompanhamento, tais como:

- ✓ Painel de Gestão a Vista.
- ✓ Acompanhamento e implementação do Marco Operativo.
- ✓ Gráfico de implementação do plano.
- ✓ Relatório de implementação das ações do plano (RIAP)
- ✓ Análise das disciplinas críticas.
- ✓ Padrão Mínimo da Dimensão Ambiental e Roteiro de verificação da GIDE.

A utilização adequada desses elementos iria permitir, à escola, identificar se houve, ou não, desvios nos resultados.

Por fim, chegamos à última etapa do ciclo, o "agir". Esse era o momento em que a equipe gestora se ocupava das dificuldades identificadas, buscando as causas que impediram o alcance dos resultados, e o que podia ser feito para mudar isso.

Boechat (2015) destaca, ainda, que outra prática da metodologia da GIDE consistia na padronização das práticas que conduziram a bons resultados e a divulgação destas entre o corpo docente. E que, para fechar o ciclo, os resultados finais deviam ser divulgados junto à comunidade escolar.

No caso da GIDE, para implantar, monitorar, acompanhar e orientar as escolas na metodologia de gestão, trazida pelo Programa, foi selecionado um grupo de 250 professores da Rede Estadual, que passou a compor o grupo denominado Integrantes do Grupo de Trabalho (IGT).

Para a composição desse grupo, foi feito um processo seletivo interno, composto por quatro etapas: prova escrita; entrevista; análise de currículo; e um curso de 40h. Essa formação foi conduzida pelos consultores do INDG, e tinha o objetivo de habilitar os IGTs no trabalho com a metodologia GIDE. De acordo com Seufetelli (2015), esse grupo ficou inicialmente ligado aos consultores do INDG, por um período de um ano, em que se encontravam quinzenalmente com os consultores do Instituto.

Após o fim do contrato, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC–RJ) criou um Comitê instituído para a GIDE, sendo ele vinculado à Superintendência de Gestão da Rede da Secretaria de Educação do Estado, que assumiu a condução das reuniões.

Quanto ao trabalho dos IGT, conforme Valle (2012), vemos que, semanalmente, eles vão às escolas de sua responsabilidade (em torno de 7). Nesses momentos, eles:

- ✓ Coletam dados e informações relevantes.
- ✓ Treinam a comunidade escolar para realizar a execução das ações.
- ✓ Dão suporte à metodologia da GIDE.
- ✓ Orientam a gestão na identificação dos problemas da escola, definição de metas e elaboração dos planos de ação.
- ✓ Acompanham a execução dos planos.
- ✓ Orientam para ações corretivas, quando necessário.
- ✓ Orientam o registro das ações e resultados.
- ✓ Divulgam as práticas exitosas.

Embora atuantes, a função dos IGTs só foi formalmente instituída em 2013 quando, por meio da Lei Estadual (RJ) nº 6479 de 17/06/2013, houve a criação da função. Nesse momento, os IGTs foram renomeados para Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar – AAGE.

> Conforme relatado, o trabalho do Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar – AAGE – passou a ser definido pela lei nº 6479 de 17 de junho de 2013. Antes dessa lei, tanto os OGs quanto os IGTs não possuíam um decreto ou lei específicos que fundamentassem seus trabalhos em bases legais. Até a formalização da lei, tais funções eram consideradas temporárias. Prova disso foi a criação do Grupo de Trabalho Temporário – GTT –, nome dado pelo Secretário, relacionado aos servidores integrantes na função.
> No que tange ao trabalho realizado pelos membros que compõem o grupo de AAGE, pode-se dizer que possuem as mesmas atribuições dos IGTs, com algumas adequações para melhor atender às especificidades do planejamento estratégico definido pela SEEDUC-RJ (SEUFETELLI, 2015, p. 47).

Em seu texto, Seufetelli (2015) destaca, ainda, que esses profissionais recebiam uma gratificação pelo exercício de sua função, e que as atribuições se mantiveram, havendo apenas a mudança na nomenclatura da função.

Logo, os AAGEs eram vistos como mediadores entre as escolas e a Secretaria de Educação nesse processo de disseminar, orientar e monitorar o planejamento e a execução dos planos de ação que cada escola constrói. Esse planejamento parte da análise do Índice de Desenvolvimento Escolar do Rio de Janeiro (IDERJ), estabelecendo metas e definindo estratégias.

Seufetelli (2015) informa, ainda, que, na dinâmica da GIDE, os AAGEs, além de visitarem as escolas, auxiliando os gestores em todas as etapas do projeto (diagnóstico; definição de metas e meios – Plano de Ação; monitoramento e registro), realizam reuniões com os gestores. Além disso, eles também fazem encontros quinzenais, com a coordenação e as equipes regionais, para a apresentação dos resultados e acompanhamento das ações das escolas. Por fim, foi implantado um sistema de informações que, alimentado pelas escolas, facilita o trabalho dos AAGEs.

Um dado importante é que, em decorrência da crise financeira vivenciada pelo Rio de Janeiro em 2016, houve algumas mudanças no cenário educacional fluminense, inclusive no tocante ao programa.

De acordo com Pereira (2016, p. 67):

> A GIDE também passou por mudanças estruturais já implementadas em 2016, como a extinção das avaliações externas SAERJ e Saerjinho e alterações na função do AAGE, que deixou de desempenhar funções de controle que eram específicas da GIDE e das metas estabelecidas para cada escola. Esta função foi modificada e agregada a outras funções (Gestor de Saúde Alimentar e Mediador Tecnológico) que passaram a acompanhar todas as áreas da escola, desde as ações e projetos pedagógicos até a infraestrutura.

2.4 Metodologia para coleta de dados e análise

Considerando todo o percurso do trabalho e diante do objetivo dessa pesquisa, de analisar como se deu o desenho do Pacto pela Educação na Rede Municipal de Recife, é pertinente afirmarmos que se trata de um estudo de caso de gestão, por entendermos que está em consonância com as proposições descritas para este trabalho. Para tal, utilizaremos a análise documental, de forma a traçar um exame comparativo entre três iniciativas: o Pacto pela Educação, o PIP e a GIDE; no sentido de desenvolver uma reflexão sobre as diferenças e semelhanças.

Insistimos no estudo de caso como estratégia de pesquisa, porque, diante do objetivo proposto, a resposta que buscamos se traduz no “como” e, sobre isso, Yin (2015, p. 15) afirma:

> [...] o estudo de caso tem uma vantagem diferenciada quando uma questão "como" ou “por que” está sendo feita sobre um conjunto de eventos contemporâneos, algo que o pesquisador tem pouco ou nenhum controle.

O mesmo autor defende que tal metodologia consiste em uma investigação de um fenômeno recente, real, no que diz respeito ao contexto. Além disso, trata-se de uma metodologia pertinente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não se delimitam facilmente.

Na construção do presente estudo de caso, utilizamos a análise documental e a pesquisa bibliográfica. Para isso, realizamos a leitura de artigos científicos, cujo conteúdo se relacionava com a temática deste trabalho, além de *sites*, dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre os temas envolvidos, dentre outros documentos.

Para a realização do nosso trabalho, também pesquisamos alguns documentos e registros, embora muito do material fundamental para a nossa análise tenha vindo da experiência e das vivência dos atores envolvidos no projeto.

Em relação aos procedimentos, foram utilizados documentos oficiais das gestões municipais, tais como: Planos Plurianuais de 2002 a 2017; atas de reuniões do G3; documentos de circulação interna da SEPLAG e da Secretaria de Educação; portfólios das escolas; e relatórios da SEPLAG e da Gerência Regional Centro – Norte. Por conseguinte, utilizamos a pesquisa documental.

Quanto a isso, Oliveira (2007) afirma:

> A documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Embora guarde alguma semelhança com a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, segundo Gil (2014), diferencia-se desta, pois o material utilizado ainda não foi analisado.

O quadro a seguir apresenta de modo simplificado como os autores, obras e demais referenciais utilizados nesse trabalho aparecem no texto, destacando as principais ideias trazidas por estes.

Quadro 1 - Referências e as principais ideias

(continua)

Referências	Principais ideias
Planos Plurianuais de 2002 a 2017; Decreto Municipal de Recife nº 19.464/02; Lei Municipal de Recife nº 16.768/02; Lei Municipal de Recife nº 17.648/10; Lei Municipal do Recife nº 17.950/13; Site da Secretaria da Prefeitura da Cidade do Recife.	A análise desses documentos e do conteúdo das legislações citadas ajudaram a delinear o contexto histórico do Recife, no período de 2001 a 2017, com recorte para as ideias que norteavam a educação municipal, a gestão escolar e os planos de gestão.
Documentos de circulação interna da SEPLAG e da Secretaria de Educação; portfólios das escolas; e relatórios da SEPLAG e da Gerência Regional Centro – Norte. Silveira (2016)	Como dissemos anteriormente, muitos materiais que fundamentaram as nossas descrições e análises, tratavam-se de documentos e registros internos, feitos pelos atores envolvidos no projeto. Logo, toda a descrição do Pacto pela Educação e a sua metodologia se deu a partir dos documentos citados.
Brooke (2012)	O autor apresenta o contexto histórico em que surgiram as ideias de gestão por resultados, esclarecendo o que ele significava e pontuando algumas mudanças ocorridas nas redes de ensino a partir daí.
Ferraz (2009)	A contextualização da gestão por resultados no Brasil é tratada pelo autor.
Nóbrega (2005)	A autora trata do contexto histórico da gestão escolar no Recife, apresentando algumas ideias concernentes à gestão democrática e delineia o cenário em que surgiram as primeiras ideias de um modelo de gestão gerencial.

Quadro 1 - Referências e as principais ideias

(conclusão)

Referências	Principais ideias
Lück (2009) Mainardes (2006 *apud* MEDEIROS 2016)	Lück fundamenta a discussão acerca da prática gestora nas escolas, trata das dimensões da gestão escolar (com destaque especial para a gestão pedagógica e por resultados). Os autores tratam das características dos planos de gestão, relativizando a teoria e a prática.
Lück (2009) Lück (2013) Pereira e Pinto (2012) Souza (2010)	Os autores fundamentam o conceito utilizado de indicadores, e tratam do uso dos mesmos na educação.
Cordingley (*apud* THOMAS; PRING, 2007) Elliott (*apud* THOMAS; PRING, 2007)	As ideias de gestão baseada em evidências estão caracterizadas pelos autores.
Falci (2005) Noé (2014) Pimenta (2015) Rocha (2016) Rodrigues (2013) Simões (2012)	Para apresentar o PIP, com a sua contextualização, metodologia e atores envolvidos; assim como para subsidiar nossas análises, estudamos o trabalho já desenvolvido sobre o tema dos autores aqui relacionados.
Boechat (2015) Costa (2016) Godoy e Murici (*apud* BOECHAT, 2015) Oliveira (2016) Pereira (2016) Seufetelli (2015) Valle (2012)	Para apresentar a GIDE, com a sua contextualização, metodologia e atores envolvidos; assim como para subsidiar nossas análises, estudamos o trabalho já desenvolvido sobre o tema dos autores aqui relacionados.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Concluído o processo de leitura e análise do material selecionado, consolidamos os nossos registros e análises na redação deste trabalho, em que buscamos descrever o projeto, contextualizando-o na realidade sócio – histórica em que se deu. Nesse sentido, passamos por um breve olhar sobre as experiências semelhantes em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, para só então termos elementos que sustentassem a nossa análise, no momento de propor uma intervenção. A próxima seção apresenta, então, uma breve consolidação dos resultados dessa pesquisa.

2.5 Aproximações e diferenças entre as três iniciativas: Reflexões para melhorias no Pacto pela Educação do Recife

Após a descrição do Projeto de Recife, e uma descrição mais resumida dos casos de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, podemos perceber que a implementação do projeto e das políticas públicas, nas três realidades estudadas, busca melhorar a aprendizagem dos estudantes, sem perder de vista o alcance de bons resultados nas avaliações externas que geram o IDEB.

Dentre os três casos, vemos que o estado de Minas Gerais saiu na frente, seguido do Rio de Janeiro, sendo a experiência recifense a mais recente. É possível afirmarmos que as medidas adotadas em Minas Gerais passam pela gestão, mas têm maior foco nos processos de ensino – aprendizagem. Já as ações fluminenses se concentram nas equipes gestoras, e se baseiam no programa gerencial da GIDE; assemelhando-se, portanto, ao caso de Recife.

Outra observação pertinente é que tanto Minas Gerais como o Rio de Janeiro criaram sistemas próprios de avaliação externa. O estado mineiro criou o SIMAVE, enquanto que o Rio de Janeiro implantou o SAERJ e inovou com o SAERJINHO, que se tratava de avalições bimestrais. No caso de Recife, isso não ocorreu, e o programa trabalha com indicadores internos às escolas.

Comparando o PIP com o Pacto pela Educação em Recife, podemos fazer algumas análises, estabelecendo semelhanças e diferenças entre os dois. Para uma melhor visualização, sistematizamos as comparações no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Síntese Comparativa do PIP e PPE

Semelhanças	Diferenças
• Tanto o PIP quanto o Pacto pela Educação entraram na agenda politica e tiveram as suas implementações motivadas pelos baixos resultados apresentados pelos estudantes em avaliações externas. No caso do PIP, o Proalfa, e em Recife, o IDEB. • Ambos têm sua metodologia baseada na análise de dados, estabelecimento de metas e estratégias e monitoramento contínuo. • Nos dois casos, vimos que a presença dos Analistas / Técnicos Articuladores na escola, com uma regularidade constante, representa uma aproximação com a Secretaria de Educação. • Para a composição da equipe, nas duas situações houve uma seleção interna entre os professores da Rede. A formação exigida, Pedagogia, também coincide. •	• Observamos que o foco das ações do PIP está diretamente relacionado com o pedagógico. São feitas observações e intervenções, inclusive em salas de aula, onde os analistas interagem com professores e diretores. No caso do Pacto, o foco é na gestão, e as intervenções dos Técnicos se dão exclusivamente junto à equipe gestora. • No caso do PIP, inicialmente o foco foram os anos iniciais do Ensino Fundamental, estendendo-se aos anos finais por desdobramento. Já no Pacto, a atuação tem foco nos anos finais, não se remetendo aos anos iniciais. • Para o PIP, foi criada uma equipe própria para o acompanhamento do Programa. No caso do Pacto pela Educação, foi utilizada uma equipe que já existia, tendo apenas sido ampliada e feita uma rápida formação. • O Programa de formação, para os membros da equipe do PIP, se mostra melhor estruturado do que no caso do PPE. • As escolas, ao longo do PIP, receberam material de apoio impresso, que contribuía na formação e na execução do Programa, o que não ocorre no Pacto.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SEE/MG e SRE.

Quando comparamos o Pacto pela Educação com a GIDE, vemos que nos dois casos, há um objetivo comum de melhorar a aprendizagem dos estudantes e, para isso, há ideias como: metas, análise, plano de ação, monitoramento, avaliação; que chegam às escolas advindas da Administração, e que contribuem com o trabalho ali realizado, a fim de melhorar os resultados dessas instituições.

Um aspecto que diferencia os dois programas é a questão da bonificação. Pois, diferentemente de Recife, no caso fluminense, o alcance das metas resulta no pagamento de uma bonificação anual para a equipe das escolas que atingir as metas propostas.

> Diante das mudanças em vigência, a partir do novo programa implantado pela SEEDUC-RJ, a cultura da meritocracia em todas as instâncias da Secretaria (órgão central, Regionais e escolas) vem sendo mantida nas funções estratégicas. A partir da divulgação do decreto em janeiro de 2011, voltado para a valorização dos servidores da Secretaria, determinando o

> preenchimento das funções gratificadas somente através de processos seletivos internos, foi instituída ainda a bonificação por resultados, visando premiar, com até três salários-base, todos os servidores lotados nas escolas que conseguirem alcançar as metas no IDERJ (SEUFETELLI, 2015, p. 30-31).

Diante do exposto, podemos pontuar algumas semelhanças e diferenças entre a GIDE, no Rio de Janeiro, e o Pacto pela Educação, em Recife. Sistematizamos nossas análises no Quadro 3 a seguir, objetivando uma melhor visualização.

Quadro 3 - Síntese Comparativa da GIDE e do PPE

Semelhanças	Diferenças
• A GIDE, assim como o Pacto pela Educação, entrou na agenda política e teve a sua implementação motivada pelos baixos resultados apresentados pelos estudantes no IDEB. • Ambos utilizam o método PDCA e têm a sua metodologia baseada na análise de dados; estabelecimento de metas e estratégias; e monitoramento contínuo. Nesse sentido, configuram uma gestão para resultados. • Observamos que o foco dos dois programas é a gestão, e as intervenções dos Técnicos se dão exclusivamente junto à equipe gestora. • Nos dois casos, vimos que a presença dos Analistas / Técnicos Articuladores na escola, com uma regularidade constante, representa uma aproximação com a Secretaria de Educação.	• No caso da GIDE, o programa foi implementado em todas as escolas da rede estadual, enquanto que no Pacto, apenas nas escolas de anos finais. • Para o apoio metodológico necessário ao desenvolvimento da GIDE, houve a contratação de uma empresa privada de consultoria. No caso do Pacto Pela Educação, isso ficou a cargo da SEPLAG. • A GIDE usou o IDERJ como indicador interno de análise, enquanto que no Pacto Pela Educação, foram utilizados indicadores de processo. • Para a GIDE, foi criada uma equipe própria para o acompanhamento do Programa, legalmente instituída e recebendo uma gratificação. No caso do Pacto pela Educação, foi utilizada uma equipe que já existia, sem nenhuma gratificação atribuída. • Enquanto que os AAGEs vão às escolas para atuar apenas no Programa; para os Técnicos de Recife, o Pacto se soma como mais uma atribuição. • Vemos, ainda, que enquanto os Técnicos recifenses atuam apenas na fase de monitoramento, os AAGEs perpassam por todas as etapas da GIDE. • O Programa de formação para os membros da equipe da GIDE se mostra melhor estruturado do o PPE. • Para a composição da equipe, nas duas situações, houve uma seleção interna entre os professores da Rede. Porém, a formação em Pedagogia só cabe para o caso de Recife. • O alcance das metas propostas, no caso da GIDE, gera uma bonificação anual, o que não ocorre em Recife.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da SEEDUC – RJ e SRE.

O bom resultado do IDEB do Rio de Janeiro, em 2013, mostra que, associado a outras condições garantidas às escolas, a GIDE vem cumprindo o seu papel, pois favoreceu a melhoria dos resultados, principal foco do Programa.

3 PLANO DE AÇÃO: REPENSANDO A PRÁTICA

Com o intuito de identificar, em outras experiências, elementos que pudessem aperfeiçoar as práticas desenvolvidas a partir da implantação do projeto do Pacto pela Educação na Rede Municipal de Recife, e assim responder à questão norteadora da pesquisa, esta dissertação buscou, primeiramente, descrever e analisar o respectivo projeto. Assim, no primeiro capítulo, descrevemos o caso de gestão que estamos estudando e o projeto Pacto pela Educação na Rede Municipal do Recife, que foi implantado nas escolas de anos finais do Ensino Fundamental, em agosto de 2013. Além disso, esclarecemos o contexto histórico municipal, no momento da implantação. Por fim, descrevemos o desenho e a metodologia empregada no Pacto.

No segundo capítulo, ampliamos o nosso olhar para outras experiências de gestão por resultados, com trabalho de monitoramento. Nesse sentido, visamos extrair, desses trabalhos, elementos que contribuíssem para superar as dificuldades do projeto recifense. Para isso, elencamos o PIP, em Minas Gerais, e a GIDE, no Rio de Janeiro, fazendo uma breve descrição sobre os mesmos. Ao final, dedicamos uma seção para pontuar os aspectos que representam semelhanças e diferenças entre as três experiências.

O estudo que fizemos das três iniciativas aqui apresentadas já nos permite traçar algumas conclusões. De fato, o bom resultado alcançado por Minas Gerais e pelo Rio de Janeiro mostra que o modelo de uma gestão por resultados, pautado por uma metodologia de gerenciamento, e atrelado a um trabalho de monitoramento, mostra-se uma medida assertiva, no tocante à melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Outro aspecto importante e que contribui para que tais iniciativas tenham êxito, diz respeito à estruturação do trabalho, o que vai da formação dos gestores e técnicos inseridos no projeto, passando pela metodologia, e clareza dos objetivos e metas pretendidos.

Assim, nossa proposta reforça a manutenção de um modelo de trabalho, com foco na gestão das escolas, mantendo o formato de uma gestão gerencial para resultados. Para tanto, há o uso de instrumentos do universo da administração, como ferramentas que auxiliem os gestores a compreender melhor os problemas. A partir desses instrumentos, eles podem encontrar soluções mais adequadas para as

questões, através da delimitação de metas e diretrizes, voltadas para que as escolas possam garantir, aos seus estudantes, uma melhoria na aprendizagem.

Contudo, entendemos que alguns ajustes se mostram necessários. Dentre os quais, podemos elencar: a necessidade de tornar o plano de gestão, elaborado pelos gestores, em um instrumento de planejamento vivo, que saia da esfera meramente burocrática. Além disso, o uso dos indicadores é fundamental nesse trabalho, portanto, faz-se necessário que eles sejam fidedignos e que a sistematização de dados, para a consolidação dos mesmos, ganhe celeridade. Por fim, entendemos que ainda se trata de um trabalho novo e, nesse sentido, é preciso formar bem a equipe que vai realizá-lo, desde a sua composição, até as delimitações de suas atribuições e a metodologia a ser utilizada.

Neste capítulo, vamos apresentar um Plano de Ação Educacional (PAE) que busca, por meio de ajustes no Pacto para Educação no Recife, consolidar uma cultura de gestão pedagógica, baseada em evidências, nas escolas da Rede Municipal de Recife. Nessa perspectiva, o objetivo final é a melhoria da aprendizagem dos estudantes. Antes disso, porém, consideramos importante, nesse momento, fazer alguns registros relativos às recentes alterações no cenário recifense.

Com as eleições municipais ocorridas em 2016, embora o mesmo grupo político tenha se mantido à frente do poder executivo, houve uma mudança no secretariado de Recife, incluindo a Secretaria de Educação. Embora o novo ocupante da pasta da educação tivesse ocupado a pasta da SEPLAG na gestão anterior, o projeto do Pacto pela Educação não teve continuidade. Porém, a intenção de se fazer um trabalho de gestão por resultados permaneceu.

A ideia, expressa em algumas reuniões pela atual gestão da secretaria, é a de consolidar essa cultura de gestão com base em evidências, através de um trabalho de monitoramento de metas, cujas sementes foram plantadas com o Pacto pela Educação, ampliando para todas as escolas da Rede Municipal do Recife. Outro ponto relevante consiste no fato de que as intervenções propostas aqui sugerem ações conjuntas, exigindo um diálogo entre as Diretorias Executivas, que compõem a Secretaria de Educação, com especial destaque para as de Gestão de Rede, Gestão Pedagógica e de Tecnologia, para que o plano aqui idealizado possa cumprir o seu papel.

O PAE ora apresentado parte do que foi pesquisado, mas sem desconsiderar a atual configuração adotada pela Secretaria de Educação, buscando, ainda, resolver os principais entraves identificados. No Quadro 4, sistematizamos como o PAE está organizado:

Quadro 4 - Consolidação dos Entraves / Ações de Enfrentamento

Entraves	Ações de Enfrentamento
Ausência de uma cultura de considerar o Plano de Gestão como planejamento a ser executado, e não mera formalidade.	Enviar PL para a Câmara, alterando a lei dos gestores, definindo o formato do Plano de Gestão, e como irá ocorrer o monitoramento dos mesmos. Formação continuada para todos os gestores, no que concerne à metodologia de gestão por resultados, a partir de monitoramento de indicadores.
Planos de Gestão com muitas intenções e valores; elaborados sem diagnóstico consistente e sem metas passíveis de serem monitoradas.	
Ausência de trabalho com indicadores.	Implantação de um sistema que viabilize a sistematização dos dados das escolas em indicadores e o monitoramento dos mesmos.
Ausência de um trabalho de monitoramento contínuo e efetivo	
Ausência de uma definição do papel dos Técnicos Articuladores.	Enviar PL para a Câmara, criando a função de Técnico Articulador, e de Coordenadores de Regionais, definindo as suas atribuições, perfil do profissional e critérios de seleção. Definição da rotina de trabalho dos Técnicos Articuladores e dos instrumentos a serem utilizados no monitoramento. Implantação de gratificação para os Técnicos Articuladores e Coordenadores de Regional. Aumento da equipe, através de seleção interna. Contratação de uma empresa para dar assessoria e formação.
Necessidade de uma reestruturação do trabalho da Regional.	
Ausência de formação adequada para o desempenho das atribuições de monitoramento.	

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

A fim de superar os entraves identificados, além de propor as ações, tentaremos descrever essas questões a seguir. Nesse sentido, trouxemos, do meio administrativo, mais uma ferramenta pertinente para esse contexto, por nos permitir registrar, de maneira organizada e planejada, como serão efetuadas as ações: a planilha 5W2H[26]. Lisbôa e Godoy (2012) esclarecem que o instrumento recebe esse

[26] Lisbôa e Godoy (2012).

nome, pois se refere a uma sigla formada pelas iniciais dos nomes (em inglês) dos processos que compõem a planilha, que, na verdade, se traduzem em sete perguntas básicas, que precisam ser respondidas num processo produtivo. São eles:

1 – What (o que);
2 – Who (quem);
3 – When (quando);
4 – Where (onde);
5 – Why (por que);
6 – How (como);
7 – How Much (quanto).

Os autores ressaltam, ainda, que se trata de uma ferramenta simples e que, no âmbito de um plano de ação, a sua utilização é bastante pertinente, pois ela auxilia na identificação das medidas a serem tomadas para eliminar um problema.

Para tanto, agrupamos as ações em blocos, considerando que os entraves elencados se aproximam em suas temáticas. Assim, a primeira seção deste capítulo trará as ações referentes aos entraves concernentes aos Planos de Gestão. Já a seção seguinte vai tratar da questão dos indicadores; e a última abordará o trabalho dos Técnicos Articuladores, e da Regional.

3.1 Institucionalizar o plano de gestão como planejamento de ações de gestão estratégica, a partir de evidências possíveis de serem monitoradas

Iniciamos as propostas das ações, a partir daquelas que dizem respeito às questões referentes ao Plano de gestão, numa perspectiva de uniformizar este instrumento, pois, como vimos, esse foi um dos entraves que a pesquisa revelou: Planos de Gestão com muitas intenções e valores; elaborados sem partirem de diagnóstico consistente e sem metas passíveis de serem monitoradas.

Agregado a isso, havia uma cultura de encarar tais planos como uma exigência burocrática e não como registro de um planejamento a ser executado.

Quadro 5 – Desenvolvimento da ação 01

AÇÃO 01	Enviar PL para a Câmara, alterando a lei dos gestores, definindo o formato do Plano de Gestão, e como irá ocorrer o monitoramento dos mesmos.
Responsável	Secretário de Educação
Justificativa	Uniformizar os Planos de Gestão, a serem elaborados pelos dirigentes escolares, considerando que a lei deve definir não só o seu formato, mas também os critérios para posterior monitoramento.
Local	Secretaria de Educação e Gabinete do Prefeito
Período	Até dezembro de 2017
Metodologia	Elaborar proposta de Projeto de Lei; Aprovar com o Secretário de Educação; Aprovar com o Prefeito; Enviar a proposta para avaliação do mérito, na câmara do Recife; Aprovar o parecer na comissão de Constituição e Justiça da Câmara do Recife; Votar proposta de Lei; Promulgar a lei.
Custo	Ação sem custos, considerando que parte do trabalho da Assessoria Jurídica da Secretaria de Educação inclui esta atribuição.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

Uma vez implementada a ação acima, passaríamos a ter, a partir da promulgação da Lei, um marco legal que iria normatizar não apenas a elaboração dos planos de ação, mas as ações de monitoramento dele decorrentes. Porém, muitas vezes, a existência de uma legislação, por si só, não garante a sua execução. É preciso que se garanta, ao grupo atingido pela lei, uma estrutura para que este tenha condições de praticar o que está legalmente posto.

Nesse sentido, a segunda ação, pensada para solucionar os entraves referentes à elaboração e à execução dos planos de gestão pelos gestores, é: uma formação profissional que esteja em consonância com o projeto que se pretende consolidar.

Quadro 6 - Desenvolvimento da ação 02

(continua)

AÇÃO 02	**Formação continuada para todos os gestores, no que concerne à metodologia de gestão por resultados, a partir do monitoramento de indicadores.**
Responsável	DEGRE / DEGEP
Justificativa	Capacitar os gestores para a resolução de problemas e ensinar as ferramentas necessárias para que as tomadas de decisão sejam mais assertivas, rápidas e com o menor custo possível.

Quadro 6 – Desenvolvimento da ação 2

(conclusão)

Local	EFER – Escola de Formação de Educadores do Recife
Período	15/01/2018 a 31/12/2018.
Metodologia	Definir datas das formações mensais. Definir temas que serão abordados. Definir quantitativo de turmas, contemplando todos os gestores da Rede. Definir palestrantes. Definir infraestrutura para cada formação mensal (notebook, projetor, Flip Chart, etc.). Definir coffee break para a formação. Definir material didático de cada formação.
Custo	**Palestrante:** 16 turmas | Hora/Aula R$ 100,00 | 3 horas/ Formação (16*100*3 = R$ 4.800 por mês) **Coffee Break:** Valor unitário do lanche R$ 20,00 | quantidade de gestores 309 (20*309= R$ 6.180 por mês) **Infraestrutura:** Aluguel de notebook, projetor, etc. (R$ 200 por mês). **Material didático:** cópias do material didático (R$ 300 por mês). **TOTAL:** R$ 11.480 por mês **OBS:** Para obter o valor anual, multiplica-se o valor mensal pelo número de meses em que haverá formação.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

Como vemos, as duas ações propostas estão diretamente relacionadas aos gestores das Unidades Escolares. Uma do ponto de vista jurídico, que tenta dar, aos Planos de Gestão, uma nova diretriz; e outra de cunho formativo, considerando que os gestores da Rede Municipal do Recife não tem, na maioria dos casos, na sua formação inicial, o conhecimento necessário para essa nova proposta de trabalho, uma vez que são graduados em Pedagogia ou outras Licenciaturas.

3.2 Trabalho com indicadores e monitoramento

Conforme verificamos na descrição do desenho previsto para o Pacto pela Educação do Recife, toda a proposta de trabalho partia da análise de painel de controle, que apresentava, de forma sistematizada, dados sobre a escola e, entre eles, os seus indicadores internos. Como mencionamos, para a construção deste painel, foi usado o Qlikview, um software direcionado à área administrativa, que havia sido adquirido pela SEPLAG. Entretanto, após a mudança da gestão municipal, ela se afastou do projeto, e o software não está mais disponível.

Além disso, atualmente, todos os diários de classe da Rede Municipal são preenchidos na versão online, e o sistema não emite relatórios dos dados, referentes

aos indicadores internos. Por conseguinte, não está apto a sistematizá-los em indicadores.

Logo, essa tarefa seria quase manual. Dessa forma, a pesquisa dos dados seria feita através do acesso do diário de cada professor, para alimentar planilhas em Excel, e depois aplicar fórmulas para calcular indicadores, correndo o risco de tais dados serem imprecisos, ou que a sistematização e consolidação não ocorressem em tempo hábil para o trabalho. Isso justifica a proposição de uma ação voltada para esse fim.

Quadro 7 - Desenvolvimento da ação 03

AÇÃO 03	**Implantação de um sistema que viabilize a sistematização dos dados das escolas em indicadores e o monitoramento dos mesmos.**
Responsável	Secretaria de Educação / DETE / DEGRE
Justificativa	Maior velocidade na aferição dos resultados e na elaboração de contra medidas, em caso de desvio da meta.
Local	Secretaria de Educação de Recife
Período	De novembro / 2017 a Fevereiro / 2018
Metodologia	Elaborar Termo de Referência para a contratação de empresa de desenvolvimento de software. Realizar licitação. Contratar empresa. Definir requisitos para a construção do sistema. Desenvolver o software. Testar o desenvolvimento do sistema. Treinar os Técnicos Articuladores e os Analistas na utilização do software. Implantar o sistema na Rede Municipal de Recife.
Custo	Contratação de empresa especializada em desenvolvimento de sistemas: R$ 90.000 para três meses de projeto.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

3.3 Reestruturação do trabalho dos técnicos articuladores e da regional

A seguir, será apresentado o último grupo de ações deste PAE, que estão diretamente ligadas ao trabalho da Regional e dos Técnicos Articuladores. Nessa seção, será apresentada a maioria das ações propostas para este Plano. Muitas delas decorrem de uma reflexão sobre o que a SER vem fazendo, em relação a esses profissionais, além da importância deles na perspectiva de um trabalho de gestão por resultados, à qual o monitoramento é inerente.

Também são ações que implicam em importantes investimentos financeiros. Porém, consideramos que quando se pretende consolidar, na Rede Municipal, um trabalho que vá além de um projeto, e que se consolide como rotina de trabalho dos

gestores e das equipes técnicas, espera-se que a Prefeitura encare esses investimentos, e busque fontes de recursos para viabilizar as ações previstas.

A pesquisa e a análise de outras experiências mostraram que é necessário que a equipe, que vá atuar junto aos gestores, tenha um perfil definido, assim como as suas atribuições. Nesse sentido, a GIDE mostrou um avanço, quando formalizou a função dos técnicos responsáveis pelo monitoramento, ao instituir formalmente a função dos AAGE's e as suas funções. Foi a partir dessa ótica que a ação 04 foi pensada.

Quadro 8 - Desenvolvimento da ação 04

AÇÃO 04	**Enviar PL para a Câmara, criando a função de Técnico Articulador, e coordenadores de Regionais, definindo as suas atribuições, perfil do profissional e critérios de seleção.**
Responsável	Secretário de Educação
Justificativa	Formalizar a função de Técnico Articulador e definir as atribuições do cargo, perfil desejado e critérios de seleção.
Local	Secretaria de Educação e Gabinete do Prefeito
Período	01/11/2017 a 02/01/2018
Metodologia	Elaborar proposta de Projeto de Lei. Aprovar com o Secretário de Educação. Aprovar com o Prefeito. Enviar proposta para avaliação do mérito na câmara do Recife; Aprovar o parecer na comissão de Constituição e Justiça da Câmara do Recife. Votar proposta de Lei. Promulgar a lei.
Custo	Atividades sem custo calculado, as atividades já estão contempladas nas atribuições da assessoria jurídica.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

Outro elemento importante, evidenciado pela PIP e pela GIDE, é a existência de uma rotina de trabalho definida, assim como os instrumentos a serem utilizados, sendo esse um aspecto facilitador nas duas experiências. Entretanto, no caso do Pacto, essa questão foi um entrave. O papel dos Técnicos Articuladores, por exemplo, não estava previsto no desenho inicial, tendo sido eles inseridos posteriormente. Esse fato justifica a ação a seguir:

Quadro 9 - Desenvolvimento da ação 05

AÇÃO 05	**Definição da rotina de trabalho dos Técnicos Articuladores e dos instrumentos a serem utilizados no monitoramento.**
Responsável	DEGRE / DEGEP
Justificativa	Padronizar as atividades dos Técnicos Articuladores e capacitar sobre a rotina de trabalho.
Local	Centro Administrativo Pedagógico
Período	Dezembro / 2017 e Janeiro / 2018
Metodologia	Realizar formação no método PDCA. Realizar formação nas ferramentas da qualidade. Definir metas da Educação. Definir indicadores de desempenho. Padronizar os processos de trabalho nas escolas (fluxos, padrões, etc.). Definir a sistemática de acompanhamento de Resultados. Realizar reuniões de resultados mensais. Tratar os desvios das metas.
Custo	Contratação de consultoria especializada para a implantação da Rotina de trabalho: R$ 350.000 para 12 meses de projeto.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

O aspecto financeiro se mostra importante em muitos contextos, e nesse caso também. Assim, defendemos o pagamento de uma gratificação para a equipe de técnicos e coordenadores da Regional, pois sabemos que em alguns casos, o vale-transporte não cobre os custos de deslocamento, levando-as a desembolsar recursos próprios para realizar as suas atividades laborais.

Porém, mais do que isso, a gratificação se traduziria num estímulo a mais para a permanência da equipe. Conforme o trabalho mostrou, os Técnicos e Coordenadores da Regional são professores da Rede Municipal e, ao ingressarem na Regional, mantém os seus vencimentos, sem qualquer alteração. Contudo, por passarem a exercer função técnico – pedagógica, perdem o direito à aposentadoria especial (passando para 30 anos de serviço); perdem o direito ao recesso escolar e às férias coletivas em janeiro (as férias são no decorrer do ano letivo).

Tudo isso faz com que muitas vezes os Técnicos Articuladores aceitem outras propostas de trabalho na Rede Municipal (às vezes gestão de escolas), que ofereçam condições financeiras, ou de trabalho, mais favoráveis. Isso acarreta em uma grande rotatividade na equipe, fragilizando o trabalho.

Quadro 10 - Desenvolvimento da ação 06

AÇÃO 06	**Implantação de gratificação para os Técnicos Articuladores e Coordenadores de Regional.**
Responsável	DEGRE / Secretário de Educação
Justificativa	Estimular a permanência da equipe.
Local	Secretaria de Educação
Período	Novembro / 2017 a Janeiro / 2018
Metodologia	Elaborar proposta de implantação da gratificação. Realizar estudo de impacto no orçamento. Validar a proposta com o Secretário de Educação. Implantar gratificação para os Técnicos Articuladores e Coordenadores da Regional.
Custo	Para maior assertividade, o custo exato só poderá ser calculado após o estudo de impacto. Caso não, podemos aproximar um cálculo de R$ 250 * o N° de técnicos (309/4=78). Ou seja, 92 profissionais (78 Técnicos + 14 Coordenadores) * R$ 250 = R$ 23.000 por mês.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

Trazendo um pouco a experiência fluminense, o estudo mostrou que, no caso da GIDE, uma grave crise financeira acabou por deixar os AAGE's sem uma funcionalidade prática; pois a criação de sua função estava estreitamente vinculada ao Programa. Para não correr o risco de que isso ocorra no caso de Recife, defendemos uma ampliação da equipe de Técnicos Articuladores, de forma que eles possam acompanhar um número menor de escolas, visitá-las com maior frequência e, assim, conciliar as antigas com as novas atribuições.

Quadro 11 - Desenvolvimento da ação 07

AÇÃO 07	**Aumento da equipe através de seleção interna.**
Responsável	DEGRE
Justificativa	Equilibrar o quantitativo de escolas por técnica de articulação, melhorando, assim, o tempo de resposta na solução de problemas.
Local	DEGRE
Período	Novembro e Dezembro / 2017
Metodologia	Elaborar proposta de implantação da relação Técnica/ Escola; Elaborar critérios para seleção interna das técnicas; Validar as propostas com o Secretário de Educação; Implantar as propostas na Rede
Custo	Custo não avaliado

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

A implantação da GIDE, no Rio de Janeiro, contou com o aporte de uma empresa especializada no início do projeto. Considerando a falta de rotina de trabalho dos Técnicos; o afastamento da SEPLAG na condução do projeto recifense; e a ausência, na Secretaria de Educação do Recife, de uma equipe de profissionais

que dominem esse conhecimento específico para estruturar o trabalho, sugerimos uma assessoria e formação. Dessa forma, posteriormente, a equipe criada poderá dar continuidade às demais ações do projeto, como está descrito na última ação desse PAE.

Quadro 12 - Desenvolvimento da ação 08

AÇÃO 08	**Contratação de uma empresa para dar assessoria e formação.**
Responsável	DEGRE / Secretaria de Educação.
Justificativa	Obter maior velocidade na implantação do projeto, além de evitar remanejar servidores para atividades fora do escopo natural do trabalho.
Local	Gabinete da Secretaria de Educação
Período	Novembro / 2017 a Janeiro / 2018
Metodologia	Elaborar Termo de Referência para contratação Realizar licitação; Contratar consultoria;
Custo	R$ 350.000 para 12 meses de projeto.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2017).

Retomando um pouco da metodologia gerencial sugerida pelo método PDCA, temos que a execução de um Plano de Ação pressupõe que o mesmo seja avaliado, tanto durante sua execução, quanto após os prazos finais das etapas previstas. Tal ação tem o intuito de corrigir os possíveis desvios, reprogramar prazos, além de consolidar e disseminar as experiências exitosas.

Assim, para a ação de avaliação, sugerimos encontros de colegiados mensais, com a participação dos responsáveis nas ações propostas. Nesses momentos, devem ser explanados os andamentos das ações e sinalizados novos encaminhamentos quando necessário. Para tanto, tudo deve ser registrado em ata que, ao final de cada encontro, deve ser impressa e assinada por todos os presentes; havendo uma cópia para cada.

Ao final de cada alo letivo, sugerimos uma reunião ampliada, com a presença dos gestores das escolas, em que serão apresentados os resultados anuais, as medidas implementadas e, sobretudo, as ações de sucesso.

Finalizamos, então, a apresentação das ações planejadas para compor este Plano de Ação Educacional – PAE aqui apresentado. Além disso, reiteramos que a implantação de tais ações vai, de fato, viabilizar uma gestão pedagógica, com base em evidências, nas escolas que compõem a Rede Municipal de Recife.

Para concluir esse trabalho, achamos pertinentes algumas observações. De início, é importante destacar que, como o projeto já vinha sendo executado ao longo

da realização da pesquisa, não podíamos descartar uma breve análise sobre o que já vinha sendo realizado. Esse fato acabou contribuindo bastante para as ações propostas no PAE.

Outro ponto é que a interlocução com experiências semelhante à de Recife, como o Programa de Intervenção Pedagógica, em Minas Gerais, e a Gestão Integrada da Escola (GIDE), no Rio de Janeiro, buscou trazer, dessas experiências, elementos que pudessem contribuir para a melhoria do trabalho em Recife.

Sabemos que as análises aqui iniciadas não se encerram, mas configuram um campo fértil para novas pesquisas sobre a implantação de um modelo de gestão pedagógica baseada em evidências.

Enfim, concluímos aqui nossos registros e análises acerca de um projeto que, pela primeira vez, traz a concepção de um modelo gerencial de gestão para as escolas municipais, certos que o material aqui apresentado também possa contribuir para outros trabalhos nessa área.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, M. A.; OLIVEIRA, D.A. O desafio da inspeção escolar e a obrigação de resultados em Minas Gerais. **RBPAE**, v.27, n.2, p. 307-320, maio/ago., 2011.

AURÉLIO. Dicionário do Aurélio. **Significado de Pacto**. Disponível em:<https://dicionariodoaurelio.com/pacto>. Acesso em: 04 jul. 2017.

BOECHAT, B. de O. **A Gestão Integrada da Escola (GIDE) como o caminho para as mudanças de gestão e do desempenho das unidades escolares na rede estadual de educação do rio de janeiro: o caso do Colégio Estadual Deputado Carlos Pinto Filho.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2015.

BORGES, F. H. M. **A GIDE no contexto de uma escola de Ensino Médio Regular noturno no Rio de Janeiro: uma análise das práticas gestoras**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF,1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores Educacionais.** Brasília, DF, 2017. Disponível em:<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais >. Acesso em: 04 ago. 2015.

BROOKE, N. **Marcos históricos na reforma da educação**. 1ª ed., Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

BURGOS, M. T. B. **Liderança Educacional e Gestão Escolar**. 2014. Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2014 (material didático).

COSTA, M. de S. da. **Monitoramento do Sistema de Gestão da Rede Estadual do Rio de Janeiro pelo Comitê Gide – a dinâmica de trabalho e seus desafios**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2016.

CUNHA, A. G.. **Dicionário etimológico nova fronteira da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

FALCI, V. P. **O SIMAVE na prática pedagógica: um estudo em duas escolas da 18ª Superintendência Regional de Ensino - Juiz de Fora**. 2005. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2005.

FERRAZ, C. Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. In: VELOSO. F. *et al* (Org.). **Educação básica no Brasil:** construindo o país do futuro Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo, 6ª ed., 2014.

GODOY, A. S.. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas***,* São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOY, M. H.P. C.; CHAVES, N.M. D. Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social para Aplicação na Escola. 2 ed. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2009.

GODOY, M. H.P. C. de; MURICI, I. L. **Gestão integrada da escola**. Nova Lima: Libretteria, 2009.

GONDIM, S.M.G. GRUPOS FOCAIS COMO TÉCNICA DE INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA: desafios metodológicos. **Paidéia**, v.12, nº24, p. 149-161, 2003.

JÚNIOR, A.F.B.; JÚNIOR, N. F. A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos. **Evidência**, Araxá, v. 7, n. 7, p. 237-250, 2011.

LISBÔA, M. da G.P. GODOY, L. P. Aplicação do método 5w2h no processo produtivo do produto: a joia. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis, SC, Brasil, v. 4, n. 7, p. 32-47, 2012.

LÜCK, H. **Avaliação e Monitoramento do Trabalho Educacional.** Petrópolis, RJ: Vozes, vol. VII, 2013.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MEDEIROS, E. O. de. **A implementação do programa da educação integral da rede municipal de ensino do Recife: êxitos e desafios**. Dissertação (Mestrado).

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2016.

MINAS GERAIS. **Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo**. Belo Horizonte, MG, 2012.

NÓBREGA, C. L. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular: uma análise da experiência na Rede de Ensino do Recife – PE**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2005.

NOÉ, E. E. **O Programa de intervenção pedagógica em sua ampliação para os anos finais do ensino fundamental nas escolas estaduais da superintendência regional de ensino de Ubá: uma análise a partir do ciclo de políticas**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, S.S. de. **A Gestão Integrada da Escola no estado do Rio de Janeiro (2011-2014): consensos e disputas.** Tese (Doutorado). Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2016.

PIMENTA, D.de M.G. **O Programa de Intervenção Pedagógica PIP/CBC em três escolas da SRE-Curvelo: análise das ações gestoras que contribuem para a melhoria dos resultados externos**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2015.

PEREIRA, D. R. M.; PINTO, M.R. A importância do entendimento dos indicadores na tomada de decisão de gestores públicos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 363-380, jul./set. 2012.

PEREIRA, L. H. E. **Institucionalização do modelo de Gestão Integrada da Escola (GIDE)**: um estudo de caso nas escolas estaduais do Rio de Janeiro sediadas em Volta Redonda
Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, RJ, 2016.

PERES, P. C. A. A escola pública municipal do Recife na passagem do século XIX para o século XX. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO: História e Memória da Educação Brasileira, II, 2002, Natal. **Anais** do II Congresso Brasileiro de História da Educação: História e Memória da Educação Brasileira. Natal: Editora Núcleo de Arte e Cultura da UFRN, v. 1. p. 148-148, 2002.

PFEFFER, J.; SUTTON, R. I. Gestão baseada em evidências. **Revista Harvard Business Review**, 2006. Disponível em:<http://www.evef.com.br/artigos-e-noticias/management/386-gestao-baseada-em-evidencias>. Acesso em: 10 mar. 2017.

RECIFE. Lei nº 14.410, de 1982. **Dispõe sobre o estatuto do magistério da rede de educação da prefeitura da cidade do Recife**. Recife, PE, 1982. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1982/1441/14410/lei-ordinaria-n-14410-1982-dispoe-sobre-o-estatuto-do-magisterio-da-rede-de-educacao-da-prefeitura-da-cidade-do-recife>. Acesso em: 05 mai. 2015.

RECIFE. **Decreto Municipal de Recife nº 17.133, de 1995**. Recife, PE,1995.

RECIFE. Lei nº 16.520 de 20 de outubro de 1999. **Dispõe sabre o plano de cargos, carreira e remuneração - PCCR, do quadro efetivo do pessoal do grupo ocupacional magistério da rede de ensino público da prefeitura da cidade do recife e dá outras providências**. Recife, PE, 1999. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1999/1652/16520/lei-ordinaria-n-16520-1999-dispoe-sabre-o-plano-de-cargos-carreira-e-remuneracao-pccr-do-quadro-efetivo-do-pessoal-do-grupo-ocupacional-magisterio-da-rede-de-ensino-publico-da-prefeitura-da-cidade-do-recife-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24 jun. 2016.

RECIFE. **Plano Plurianual 2002-2005**: RECIFE Cidade Saudável. vol. 1. Recife: [s.n.]. 2001.

RECIFE. LEI nº 16.768/2002. **Cria o sistema municipal de ensino do Recife - SMER**. Recife, PE, 2002a. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2002/1676/16768/lei-ordinaria-n-16768-2002-cria-o-sistema-municipal-de-ensino-do-recife-smer>. Acesso em: 14 fev. 2016.

RECIFE. **Decreto nº 19.464/2002,** de 04 de setembro de 2002, publicada no D.O. Municipal nº 265, de 05/09/2002b.

RECIFE. **Plano Plurianual 2006-2009**: "Recife: Mais Trabalho, Melhor Qualidade de Vida". vol. I. Recife: [s.n.]. 2005.

RECIFE. **Plano Plurianual 2010-2013**: "Nossa cidade é a gente quem faz". vol. 1. Recife: [s.n.]. 2009.

RECIFE, Lei nº 17.648, de 2010. **Dispõe sobre as normas para eleição de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino**. 2010. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2010/1764/17648/lei-ordinaria-n-17648-2010-dispoe-sobre-as-normas-para-eleicao-de-diretores-e-vice-diretores-das-escolas-da-rede-municipal-de-ensino>. Acesso em: 09 mai. 2016.

RECIFE. **Documento de Seleção Interna para Ingresso na Divisão de Acompanhamento Escolar**. (Documento de circulação interna). 2010a.

RECIFE. **Proposta de Implantação do Núcleo de Acompanhamento Regional**. (Documento de circulação interna). 2010b.

RECIFE. LEI nº 17.950/2013. **Dispõe Sobre A Eleição De Diretores E Vice-Diretores Das Escolas Da Rede Municipal De Ensino**. 2013. Disponível em:<https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1795/17950/lei-ordinaria-n-17950-2013-dispoe-sobre-a-eleicao-de-diretores-e-vice-diretores-das-escolas-da-rede-municipal-de-ensino>. Acesso em: 09 mai. 2016.

RECIFE. **Plano Plurianual 2014-2017**. vol. 1. Recife: [s.n.]. 2013a.

RECIFE. **Site da Secretaria Estadual de Educação**. Documento Pacto pela Educação. Recife, PE, 2015.

RECIFE. **Documento de Apresentação do Pacto aos gestores escolares.** (Documento de circulação interna). Recife, PE, 2015a.

RECIFE. **Slides de Apresentação do Pacto Pela Educação aos Gestores das Escolas Municipais**. (Documento de Circulação Interna). Recife, PE, 2015b.

RECIFE. Solicitação de Manifestação de Interesse nº 01/2017. **Solicitação de Manifestação de Interesse para seleção de consultor pelo mutuário do Banco Mundial para o gabinete de projetos especiais, visando à auditoria técnica do programa de desenvolvimento da educação e da gestão pública do Recife**. Recife, PE, 2017. Disponível

em:<http://www2.recife.pe.gov.br/sites/default/files/smi_01-2017_iva.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2017.

RIO DE JANEIRO (município). **Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 42.793**. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

RIO DE JANEIRO (estado). Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Educação. **O que é a GIDE**. Rio de Janeiro: SEEDUC, 2011b. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/veresaber/o-que-e-a-gide>. Acesso em: 19 jan. 2017.

ROCHA, D. C. C. da. **Avaliação de impacto de uma política pública em educação: análise do programa de intervenção pedagógica / alfabetização no tempo certo no período – 2008/2012**. Tese (Doutorado). Programa de Pós – Graduação em Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2016.

RODRIGUES, C. S. **A atuação do Inspetor Escolar no Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2013.

SEUFETELLI, F. **Atuação dos Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar (AAGE) na Regional Norte Fluminense (SEEDUC – RJ)**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2015.

SILVA, M. C. F. R. A prática educativa baseada em evidências: contribuições na formação de docentes interdisciplinares. **Revista Interdisciplinaridade**, São Paulo, v. 1, n. 5, 2014. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/interdisciplinaridade/article/view/20744>. Acesso em: 13 mai. 2017.

SILVEIRA, C.B. **5 Porques**: Descobrindo a Causa Raiz dos Problemas. 2016. Disponível em:<https://www.citisystems.com.br/5-porques-causa-raiz/>. Acesso em: 13 mai. 2017.

SIMÕES, M.I. B. **O Programa de Intervenção Pedagógica do Estado de Minas Gerais**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012.

SOUZA, A.M. A Relevância dos Indicadores Educacionais para Educação Básica: informação e decisões. **Meta: Avaliação**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p.153-179, mai./ago. 2010.

THOMAS, G.; PRING; R. **Educação baseada em evidências**: a utilização dos achados científicos para a qualificação da prática pedagógica. Porto Alegre: Artmed, 2007.

VALLE, M.M.M. **O Monitoramento do programa de educação do estado do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2012.

VANDERLEY, K.S. **Análise da formação de professores das séries iniciais da educação básica no curso Normal Médio: a percepção de profissionais da educação da gerência regional de educação litoral sul**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M.; NOGUEIRA, J. F. F.. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 31, n. 1, p. 85 – 106, jan./abr. 2015.

YIN, R.K. **Estudo de Caso:** planejamento e métodos. Bookman Editora, Porto Alegre, 2015.