

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO FLUMINENSE E AS IMPLICAÇÕES DO MODELO GERENCIALISTA

LA EDUCACIÓN FLUMINENSE Y LAS IMPLICACIONES DEL MODELO GERENCIALISTA

RIO DE JANEIRO STATE EDUCATION AND THE IMPLICATIONS OF THE MANAGEMENT MODEL

Silvana Malheiro do Nascimento GAMA¹
Jorge NAJJAR²

RESUMO: No bojo das reformas estruturais que inauguraram elementos na gestão pública da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC), expressos através de metas estabelecidas em seu planejamento estratégico, também foi apresentada a Gestão Integrada da Escola (GIDE), um sistema de gestão que abrange aspectos estratégicos, políticos e gerenciais da área educacional com foco nos resultados. De acordo com a SEEDUC, através da implementação da GIDE cada unidade escolar teria uma diagnóstico da sua situação e poderia dar prioridade às causas dos problemas, ajudando o estado a elevar seus resultados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Nesse sentido, observamos a estreita vinculação entre a GIDE e a cultura de metas, que levam em última instância à elevação do IDEB. Sob atenta análise é possível identificar que a ênfase em aspectos gerenciais está associada à performatividade. Assim, o presente texto tencionará apresentar a proposta da GIDE, relacioná-la ao contexto gerencial da política educacional fluminense, suscitando a reflexão sobre as implicações da introdução de um novo modelo de gestão educacional no Estado do Rio de Janeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Fluminense. GIDE. Gerencialismo.

RESUMEN: *En el marco de las reformas estructurales que inauguraron elementos en la gestión pública de la Secretaría de Estado de Educación de Río de Janeiro (SEEDUC), expresados a través de metas establecidas en su planificación estratégica, también se presentó la Gestión Integrada de la Escuela (GIDE), un sistema de gestión que abarca aspectos estratégicos, políticos y gerenciales del área educativa con foco en los resultados. De acuerdo con SEEDUC, a través de la implementación de la GIDE cada unidad escolar tendría un diagnóstico de su situación y podría dar prioridad a las causas de los problemas, ayudando al estado a elevar sus resultados en el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). En ese sentido, observamos la estrecha vinculación entre la GIDE y la cultura de metas, que llevan en última instancia a la*

¹ Universidade Federal Fluminense (Uff), Niterói – RJ - Brasil. Pesquisadora do NUGEPPE/UFF/CNPq. E-mail: smalheiro2004@yahoo.com.br.

² Universidade Federal Fluminense (Uff), Niterói – RJ - Brasil. Professor Associado e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da UFF. Coordenador do NUGEPPE/UFF/CNPq. E-mail: jorgenajjar@gmail.com.

elevación del IDEB. Bajo un atento análisis es posible identificar que el énfasis en aspectos gerenciales está asociado a la performatividad. Así, el presente texto tendrá la intención de presentar la propuesta de la GIDE, relacionarla al contexto gerencial de la política educativa fluminense, suscitando la reflexión sobre las implicaciones de la introducción de un nuevo modelo de gestión educativa en el Estado de Río de Janeiro.

PALABRAS CLAVE: *Educación Fluminense. GIDE. Gerencialismo.*

ABSTRACT: *In addition to the structural reforms that inaugurated elements in the public management of the State Department of Education of Rio de Janeiro (SEEDUC), expressed through goals established in its strategic planning, was also presented the Integrated School Management (GIDE), a system of management that covers strategic, political and managerial aspects of the educational area with focus on results. According to SEEDUC, through the implementation of GIDE each school unit would have a diagnosis of their situation and could give priority to the causes of the problems, helping the state to raise its results in the Index of Development of Basic Education (IDEB). In this sense, we observe the close link between GIDE and target culture, which ultimately leads to the elevation of IDEB. Under careful analysis it is possible to identify that the emphasis on managerial aspects is associated with performativity. Thus, the present text intends to present the proposal of GIDE, to relate it to the managerial context of the educational policy of Rio de Janeiro, and to reflect on the implications of the introduction of a new model of educational management in the State.*

KEYWORDS: *Fluminense Education. GIDE. Management.*

Introdução

Em julho de 2010, os níveis de aprovação e de rendimento escolar dos alunos matriculados no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, em todo o território nacional, foram revelados pelo Ministério de Educação (MEC) através da divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica³ (IDEB). A meta estabelecida para os anos finais do Ensino Fundamental era de 3.7; e para o médio de 3.5. Tais metas⁴ tinham como

³ Em 2007, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O indicador que mede a qualidade da educação utilizou na primeira medição dados que foram levantados em 2005. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6,0 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>.

⁴ As metas intermediárias para o IDEB, em todas as esferas, foram calculadas pelo INEP no âmbito do programa de metas fixadas pelo Compromisso Todos pela Educação, eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação, que trata da educação básica. A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0, em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço

referência a qualidade dos sistemas em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa comparação internacional foi possível a partir de uma técnica de compatibilização⁵ entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes) e no SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica). O país, nesta avaliação, considerando-se uma escala de zero a dez, atingiu nos anos iniciais do Ensino Fundamental 4,6 pontos e nos finais, 4,0 pontos. No Ensino Médio a pontuação alcançou 3,6.

O Estado do Rio de Janeiro conseguiu atingir as metas do IDEB referentes ao Ensino Fundamental, alcançando a meta projetada de 3,8, porém ficando abaixo da média nacional⁶. De acordo com as projeções do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Rio de Janeiro deveria ter alcançado 3,4 pontos em 2009, no Ensino Médio, mas atingiu 3,3 pontos. Nessa etapa da Educação Básica, o Estado do Rio de Janeiro obteve o segundo pior resultado no país, ocupando o 26º lugar no ranking do IDEB.

Segundo dados do INEP (2009), a reprovação na rede estadual atingia índices alarmantes. No Ensino Fundamental, por exemplo, a reprovação atingia 28% dos alunos matriculados no 3º ano e 23,8% dos alunos do 6º ao 9º ano, sendo que no 6º ano os índices chegavam a 27,2%. No Ensino Médio, a reprovação atingia 20,7% dos alunos, sendo que na 1ª série, 28,1% dos alunos eram reprovados. Em relação à distorção idade-série, no Ensino Fundamental as taxas revelavam que 46,1% dos alunos encontravam-se nessa situação, ou seja, quase metade. Do 6º ao 9º ano, 47% dos alunos encontravam-se em distorção, sendo que no 6º ano tal situação alcançava 49,5% dos alunos. No Ensino Médio, a situação não era diferente, pois 48,6% dos alunos encontravam-se em distorção idade-série, observando-se na 1ª série 53,3% alunos com distorção. É importante registrar que a taxa de abandono na 1ª série do Ensino Médio era de 18%.

maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/calculo-das-metas>>.

⁵ A compatibilização consiste em identificar notas da escala do SAEB que correspondam a um determinado desempenho no PISA (e vice-versa). A partir dessa compatibilização, por exemplo, é possível realizar uma comparação entre o desempenho dos alunos brasileiros e estrangeiros, e estabelecer metas de performance no SAEB condizentes com níveis de referência do PISA. Para maiores informações acesse:

<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEb.pdf>.

⁶ Da 1ª à 4ª série, houve um avanço de 3,8, registrados em 2007, para 4,0 pontos em 2009, porém menor do que a meta, que era de 4,1, ocupando, portanto, o 18º lugar. O desempenho foi pior entre os alunos da 5ª à 8ª série, já que o número também aumentou pouco: de 2,9 para 3,1. Na avaliação entre as 5ª e 8ª séries, o estado ficou em 21º lugar no ranking entre os 26 estados do país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/07/ensino-medio-do-rio-tem-o-segundo-pior-desempenho-do-pais-no-ideb.html>>.

Tal situação provocou na rede pública estadual de ensino uma série de mudanças, iniciadas com a exoneração da então Secretária de Educação, Tereza Porto, e a nomeação do economista Wilson Risolia como novo chefe da pasta, em 6 de outubro de 2010. Na apresentação do novo dirigente da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC/RJ), o então Governador Sérgio Cabral estabeleceu uma meta ambiciosa que reorganizaria toda a estrutura da rede estadual fluminense: incluir o Rio de Janeiro entre os cinco melhores estados no ranking do IDEB em 2014 e chegar à primeira posição até 2023 (RIO DE JANEIRO, 2012a). O novo secretário apresentou promessas de avanços na área, como a valorização dos professores, basicamente concebida sobre um sistema de bonificação por critérios meritocráticos, e ainda um plano de metas para as escolas. O então secretário, em entrevista ao Portal G1 RJ, explicou:

Esses professores, diretores, esses ‘entregadores do saber’ precisam estar preparados para fazer isso de maneira adequada, vamos apoiá-los com infraestrutura, vamos dar elementos para que eles consigam empenhar essa função, valorizando o professor, mas vamos cobrir o que em finanças a gente chama de taxa de retorno. Nós daremos as ferramentas, mas queremos obter resultado. (PORTAL G1, 2010)

Os resultados esperados foram expressos através de metas estabelecidas no planejamento estratégico da SEEDUC, que derivou uma nova lógica na gestão pública da educação estadual. Anunciado pelo secretário de estado de Educação, Wilson Risolia, o Programa de Educação do Estado trouxe diversas mudanças na estrutura gerencial, no ensino e no dia a dia em sala de aula. Uma delas seria a possibilidade de remuneração variável, vinculando-se recompensa a bons resultados. Anunciou-se o investimento de cerca de R\$ 240.000.000,00 na valorização dos servidores da Educação. A valorização dos profissionais, reduzida no documento à remuneração, ficou ligada diretamente à melhoria dos indicadores, de acordo com a lógica da responsabilização ou *accountability*⁷. O prêmio pelo alcance total das metas poderia chegar a três salários-base por ano. Auxílio-qualificação no valor de R\$500,00 (uma vez ao ano) e auxílio-transporte também compõem a remuneração variável do servidor.

Vale notar que esta não foi a primeira política educacional que estabelece a remuneração variável para os profissionais da rede pública estadual de educação do Rio de Janeiro. No ano 2000, o então governador Anthony Garotinho impõe à rede o

⁷ Para uma melhor discussão do conceito de *accountability*, ver Afonso (2009 e 2012).

Programa Nova Escola⁸, posteriormente extinto, depois de grande resistência por parte dos professores, pelo próprio governador Sérgio Cabral.

A SEEDUC também inaugurou o sistema de avaliações bimestrais por meio da aplicação do Saerjinho, ferramenta de “avaliação diagnóstica desenvolvida a partir dos conteúdos, competências e habilidades propostas no currículo mínimo” (SEEDUC, 2013, p.2). É parte integrante do SAERJ, Sistema de Avaliação da Educação do Estado do Rio de Janeiro, existente desde 2008, que foi criado com o objetivo de promover uma análise do desempenho dos alunos da rede pública do Rio de Janeiro nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, do 4º ano do Ensino Fundamental à 3ª série do Ensino Médio. O Saerjinho tinha como objetivo principal acompanhar o processo da aprendizagem dos alunos a cada bimestre, através de provas de Língua Portuguesa que priorizam a leitura e provas de Matemática que focalizam a resolução de problemas. De acordo com a SEEDUC, o Saerjinho funcionaria como um termômetro e auxiliaria tanto o órgão de gestão central quanto a escola e os professores a conhecerem melhor a realidade da rede e a proporem ações pedagógicas para cada escola.

Outra novidade foi à adoção de processos seletivos para funções de Diretor Regional Administrativo e Pedagógico, Diretor Escolar e Coordenador Pedagógico. A avaliação seria feita em quatro etapas: análise curricular, prova, entrevista/dinâmica e treinamento. Além disso, foram previstos investimentos de R\$ 260.000.000,00, em obras, para atender as necessidades estruturais das 1.457 unidades da rede estadual de ensino. Também houve a modernização do sistema e a promoção de um Programa de Saúde Mental, em parceria com a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil, com o objetivo de possibilitar aos docentes uma situação preventiva nas situações de conflito e tensão no ambiente escolar, bem como maior agilidade nos processos de licenças médicas.

A Secretaria também passou a realizar programa de formação continuada para professores em parceria com o Consórcio Cederj⁹. Os professores participantes recebiam bolsa de R\$ 300,00, paga pela SEEDUC, durante o curso. Os cursos de especialização eram oferecidos por universidades públicas, através do ensino a distância. Como parte importante do programa de formação para professores, em 09 de

⁸ Para mais detalhes sobre este Programa, ver Najjar (2015).

⁹ O Consórcio Cederj pertence à Fundação Cecierj, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia. Criado em 2000, com o objetivo de levar educação superior gratuita e de qualidade a todo o Estado do Rio de Janeiro, o Cederj é formado por oito instituições públicas de ensino superior: CEFET, IFF, UENF, UERJ, UFF, UFRJ, UFRRJ e UNIRIO. Disponível em: <<http://cederj.edu.br/fundacao/consorcio-cederj/>>. Acessado em: 16 out. 2017.

fevereiro de 2012, foi inaugurada a Escola SEEDUC, no bairro da Tijuca, com a proposta de funcionar como centro de formação e aperfeiçoamento para os profissionais da rede estadual.

Outra ação implementada foi o Currículo Mínimo, que teve destaque nas ações anunciadas pela SEEDUC. Propagandeado como base para os conteúdos trabalhados em sala de aula, foi apresentado como ferramenta para nortear o trabalho dos professores.

No bojo das reformas estruturais, foi apresentada a Gestão Integrada da Escola (GIDE), um sistema de gestão que “contempla aspectos estratégicos, políticos e gerenciais da área educacional com foco nos resultados” (RIO DE JANEIRO, 2012b, s.p.). De acordo com SEEDUC, através da implementação da GIDE cada unidade escolar teria “uma radiografia da sua situação e poderá dar prioridade às causas dos problemas, ajudando o estado a elevar seus resultados no índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)” (RIO DE JANEIRO, 2012b, s.p.). Nesse sentido, observamos a estreita vinculação entre a GIDE e a cultura de metas, que levaria, segundo a concepção gerencial, à elevação do IDEB. Vale destacar que os problemas identificados na educação são concebidos basicamente como problemas de gestão¹⁰, decorrentes, em grande medida, da burocracia presente na administração pública. Assim, toda a perspectiva de mudança é centrada em uma reforma gerencial.

O gerencialismo e a performatividade

O gerencialismo ganha força no Brasil no bojo das reformas dos anos 1990. Em novembro de 1995, o Brasil formalizou a Reforma do Estado, com a publicação do documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), inspirado nos ideais das vertentes gerenciais inglesa e americana (ABRUCIO, 1997; MATIAS-PEREIRA, 2008; FADUL; SOUZA, 2006). Na visão do então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira, a aproximação à perspectiva gerencial de administração pública, libertaria o Estado das amarras da administração burocrática e seria fundamental para a efetivação da educação como fator de desenvolvimento econômico: “A regulação e a intervenção continuam necessárias na

¹⁰ Para uma análise mais aprofundada desta perspectiva, já forte no Brasil nos anos 1990, ver Gentili (1998).

Educação – uma intervenção [...] que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1).

Em defesa de um novo modelo de administração pública, apresentado como elaborado sobre bases modernas e racionais, segue explícita, no documento, a crítica ao modelo burocrático. Nesse sentido, o “salto adiante”, conforme apontado no Plano, seria uma administração pública gerencial, voltada para controle dos resultados, na qual o cidadão se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado, e os servidores têm nova visão de seu papel.

Sob essa perspectiva, Shiroma (2004, p. 114) salienta que expressões como “responsabilização pelos resultados, prestação de contas, accountability, captação e uso otimizado de recursos, gestão, gerência, eficácia, performatividade” passaram a constituir o discurso educacional. De fato, o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, apresentando-se, segundo Bernstein (apud BALL, 2005, s.p.) como “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva”, uma força de transformação. As teorias gerencialistas atuam como mecanismos de objetivação, que “definem os seres humanos como sujeitos a serem administrados. [...] Seu instrumento principal é a hierarquia de controle contínuo e funcional” (BALL, 2011, p. 85). O gerencialismo busca incutir a lógica da performatividade na própria conduta do trabalhador.

Segundo Stephen Ball, a performatividade “é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meio de controle, atrito e mudança” (BALL, 2002, p. 4). A lógica da performatividade ocupa posição central no conjunto das políticas, pois através de suas ferramentas de controle torna a ação de monitoramento do Estado exequível, permitindo que esse interfira nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, de maneira sutil: “Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho [...] das instituições educativas transforma-se em resultados, níveis de desempenho, formas de qualidade” (BALL, 2004, p. 1116).

Um dos efeitos da performatividade é a aproximação cada vez maior entre o setor público e o privado e, no caso da educação, a promoção de práticas como o incentivo ao lucro e a concorrência são justificadas com a melhora na eficiência e o aumento do desempenho. Os desempenhos dos sujeitos e das organizações servem como “medidas de produtividade e rendimento” dentro de um âmbito de julgamento/avaliação. O quase-mercado escolar pode muito bem exemplificar essa

situação. São estabelecidas acirradas disputas pelo acesso a uma matrícula nas escolas que gozam de melhor prestígio e “a avaliação legítima “valorações” úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos rankings, definidos basicamente pelos desempenhos em instrumentos de avaliação em larga escala” (SOUZA; OLIVEIRA, 2003, p. 875).

Ball alerta para o fato de que a reforma na educação não objetiva apenas a mudança técnica e estrutural das organizações, mas em seu caráter subjetivo também visa “reformular” os docentes, mudando o próprio significado do ser professor. Dessa maneira, o ato de ensinar, a subjetividade do professor e também o ato de aprender são profundamente alterados a partir dessa visão de gestão e das novas formas de controle empresarial. O autor afirma:

Novos papéis e subjetividades são criados conforme os professores são retrabalhados como produtores/proporcionadores, empreendedores e educacionais e gestores e são sujeitos a avaliações /apreciações regulares, a revisões e comparações do seu desempenho. Novas formas de disciplina são colocadas pela competição, eficiência e produtividade. E novos interesses éticos são introduzidos, baseados no auto-interesse institucional, pragmatismo e valor performativo (BALL, 2002, p. 7).

Nesse sentido, o discurso gerencialista cumpre sua parte ao fornecer uma tecnologia de controle e de mensuração organizacional. Novas formas de disciplina são implantadas por meio da competição pela eficiência e produtividade – novas e invisíveis pedagogias de gestão (BERNSTEIN apud BALL, 2002), traduzidas por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho que alargam as possibilidades de controle na esfera administrativa. Ball (2005) aponta para substituição dos sistemas ético-profissionais presentes nas escolas por sistemas empresariais competitivos. A cultura desenvolvida faz com que os trabalhadores se sintam responsáveis pelo bem-estar da organização. Transformam os professores em sujeitos empresariais.

Assim, Clark e Newman destacam que o discurso gerencialista

É linear e orientado para um pensamento único. Preocupa-se com metas e planos mais que com intenções e julgamentos. Refere-se à ação mais que a reflexão. [...]. Oferece um discurso tecnicista que priva o debate sobre suas bases políticas, de modo que o debate sobre os meios suplanta o debate sobre os fins (apud SHIROMA, 2004, p. 120).

O gerencialismo na educação fluminense: o papel da GIDE

A Gestão Integrada da Escola (GIDE) foi formulada por uma empresa privada de consultoria de gestão, originária da Fundação Cristiano Ottoni, criada nos anos 1980. De acordo com o sítio da Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG)¹¹, a GIDE foi idealizada pela professora Maria Helena Godoy¹² e já foi aplicada em diversas redes públicas de ensino do Brasil, dentre elas as redes estaduais do Ceará, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Bahia, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Mato Grosso (SOUZA, 2016). Em 2003, Vicente Falconi e José Martins de Godoy fundaram o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (InDG), organização que se tornou líder no Brasil em consultoria de gestão com foco em resultados. Em 2012, o InDG passou a se chamar Falconi Consultores de Resultado¹³ e até hoje oferece consultoria sobre a GIDE.

A GIDE apresenta-se como um sistema gerencial que se inicia com o desenvolvimento do Marco Referencial, procurando estabelecer o que se tem, o que se quer e quais as diretrizes para se chegar onde se quer. Desta maneira, procura-se chegar à análise dos resultados, à correção dos rumos e/ou ao registro das boas práticas (SEEDUC, 2011b). Através do Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS), é fornecido à escola um diagnóstico que contém “informações necessárias a uma análise consistente e profunda sobre seus resultados e meios que influem nesses resultados” (SEEDUC, 2011b, s.p.)

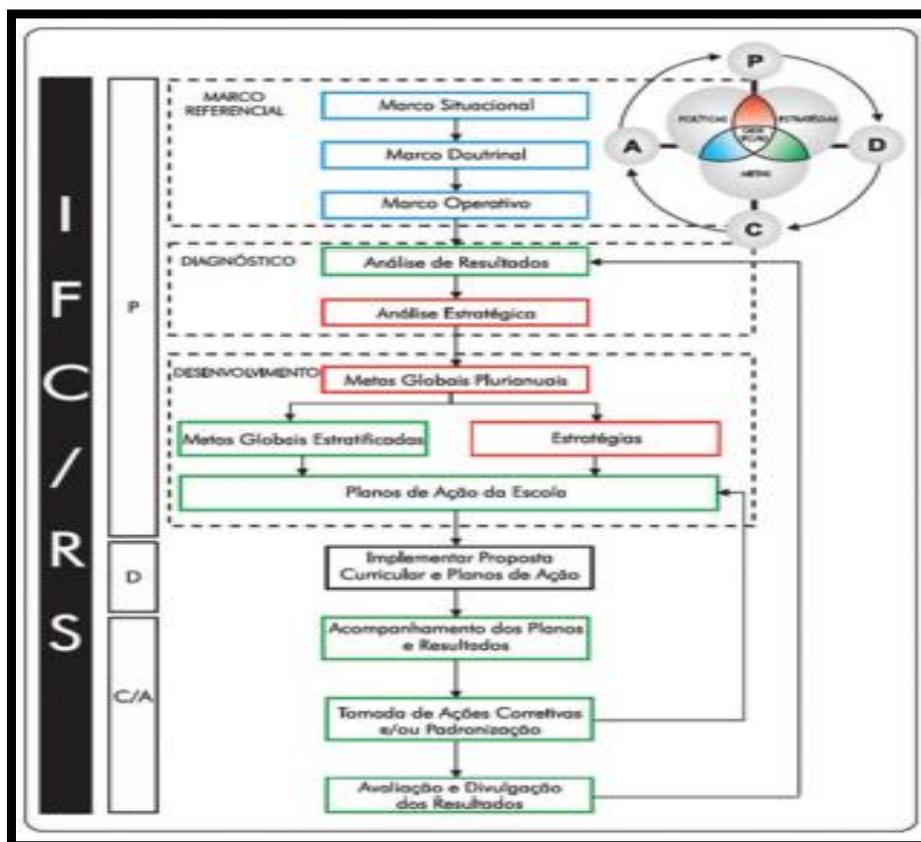
As etapas subsequentes vão do Desenvolvimento à Avaliação dos Resultados, como nos mostra a figura a seguir.

Figura 1: Etapas da GIDE

¹¹ Para mais informações consulte <<http://www.fdg.org.br>>.

¹² A professora Maria Helena Godoy é coordenadora dos Projetos Educacionais da Fundação de Desenvolvimento Gerencial (GDG) e atua na gestão educacional de escolas públicas desde 1998, tendo atendido mais de 5 mil instituições no país.

¹³ Em função de crise intensa entre os dois sócios fundadores do InDG, Vicente Falconi e José Martins de Godoy, o rompimento entre eles em 2012 foi inevitável, o que culminou na saída de Godoy do InDG. A frente do Instituto, Vicente Falconi logo promoveu a mudança de nome da empresa que, a partir de outubro de 2012, passou a chamar-se Falconi Consultores de Resultado.



Fonte: Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

Assim, o IFC/RS tem por objetivo “medir o desempenho das escolas nos resultados tangíveis no cumprimento de sua missão” (RIO DE JANEIRO, 2011b, s.p.). Os aspectos levados em consideração nessa análise podem ser conhecidos na figura seguinte:

Figura2: Árvore do IFC/RS



* Imagem meramente ilustrativa

Fonte: Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

As etapas da GIDE encontram-se organizadas através do método PDCA¹⁴, também chamado de Ciclo de Deming ou Ciclo de Shewhart. Trata-se de uma ferramenta de gestão que visa à promoção de melhoria contínua de processos por meio da execução de quatro ações: Plan (Planejar), Do (Fazer), Check (Verificar) e Act

¹⁴ PDCA - do inglês: *PLAN - DO - CHECK - ACT* ou *Adjust*.

(Agir). De acordo com Falconi (2017, s.p.), o método permite identificar “junto aos clientes os problemas prioritários da organização”, analisar “suas causas fundamentais” e traçar “um plano de ação adequado” (Plan). Também prevê ajudar o “cliente a colocar o plano em prática, fornecendo e apoiando a execução das ações planejadas” (Do). Além disso, o método garante ajudar o cliente a “acompanhar todas as ações planejadas e verificar se as metas foram atingidas” (Check). Como última estratégia, o método pressupõe ajudar “o cliente a elaborar planos adicionais para garantir que as metas preestabelecidas sejam atingidas, além de padronizar as melhores práticas” (Act). As ações previstas pela utilização do método estão indicadas na figura abaixo:

Figura 3: O método PDCA



Fonte: Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.

Como podemos ver, o método PDCA e, conseqüentemente, a GIDE têm como pilar o alcance de metas estabelecidas a partir da intenção de elevar o IDEB do Rio de Janeiro à primeira colocação do ranking de estados, em 2023. De acordo com a SEEDUC, “essa visão de futuro foi traduzida em metas para o Estado que foram desdobradas para cada Regional, para cada unidade escolar” (RIO DE JANEIRO, 2011b) No entanto, a SEEDUC nega que a GIDE esteja vinculada ao pagamento de bonificação por resultados, embora alguns fatos a contradigam.

O Programa de Bonificação por Resultados

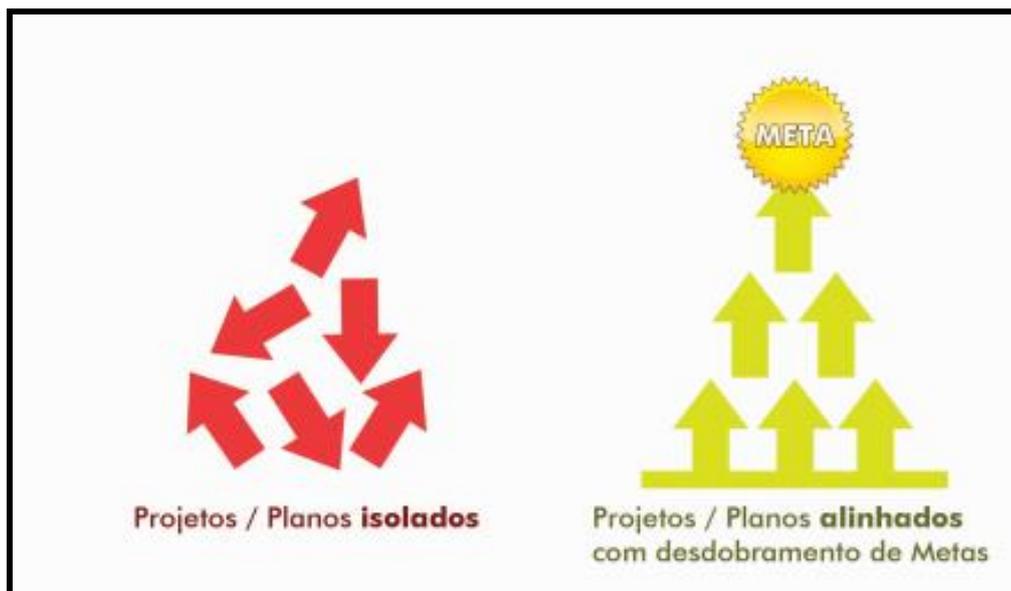
Instituída pelo Decreto 42.793/2011 (Capítulo II, artigo 2º) e regulamentada pela Resolução SEEDUC N° 4669 de 04 de fevereiro de 2011, a Bonificação por Resultados passou a ser paga aos servidores públicos efetivos em exercício na Secretaria de Estado de Educação, em decorrência ao cumprimento de metas previamente estabelecidas, visando à melhoria e ao aprimoramento da qualidade do ensino público, no bojo das ações do Planejamento Estratégico. De acordo com o artigo 6º,

Farão jus à Bonificação instituída pelo art. 2º deste Decreto o Diretor Geral, Diretor Adjunto, Coordenador Pedagógico, Professor Regente e demais servidores efetivos do quadro da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC, lotados em unidade escolar a qual: I - cumprir 100% (cem por cento) do currículo mínimo, conforme regulamentação da Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC; II - participar de todas as avaliações internas e externas; III - efetuar o lançamento das notas do alunado na forma e prazo estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação - SEEDUC; IV - alcançar, no mínimo, 95% (noventa e cinco por cento) de resultado de cada meta de IDERJ do ensino regular da unidade escolar; V - alcançar, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de resultado de cada meta de ID da educação de jovens e adultos da unidade escolar (RIO DE JANEIRO, 2011a, s.p.).

De acordo, com a SEEDUC (2011b) a implementação da GIDE contribuiria para o alcance das metas, mas ao mesmo tempo nega sua vinculação ao Programa de Bonificação. De qualquer forma, está claro que a cultura de metas é pilar da GIDE é que só alcançando estas metas que a bonificação poderia ser alcançada.

Nesse sentido, não bastava que a escola tivesse uma proposta pedagógica definida, por exemplo, a partir da construção de seu Projeto Político Pedagógico (PPP). Seria preciso que a escola elaborasse planos e projetos em consonância com os objetivos estratégicos da SEEDUC (RIO DE JANEIRO, 2011b). Há clara desconsideração dos projetos instituintes, aqueles que brotam no chão da escola, a partir de seu contexto, de sua realidade. O que importa sob a lente da GIDE é alcançar as metas estabelecidas pela SEEDUC. Isso fica claro na figura a seguir:

Figura 4: A lógica da adoção de metas sob a ótica da GIDE



Fonte: Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

Ademais, procedendo uma simples comparação entre os aspectos levados em consideração na análise do Índice de Formação de Cidadania e Responsabilidade Social (IFC/RS), apresentados na figura 2, e aqueles levados em consideração no Programa de Bonificação de Resultados, veremos que há congruência em vários deles, com forte ênfase no fluxo escolar e no desempenho dos alunos nas avaliações externas.

As implicações do modelo gerencialista na educação fluminense

Desde 2010, a educação estadual do Rio de Janeiro vivencia um novo modelo de gestão centrado no gerencialismo e na performatividade. Este novo modelo de gestão traduz-se, dentre outros modos, através da Gestão Integrada da Escola (GIDE).

A GIDE, baseada na cultura de metas, e na hierarquia de controle, valoriza a competição e o aumento do desempenho. A fiscalização das ações da escola tornou-se a agenda do dia, presente tanto nas ações da equipe externa da Secretaria de Educação, como também nas relações entre os próprios servidores da unidade escolar. São inauguradas novas e invisíveis pedagogias de gestão (BERNSTEIN apud BALL, 2002) em que não basta apenas cumprir sua parte, sendo também preciso zelar pelo cumprimento das metas no âmbito da unidade escolar. Logo, as “comparações e exposições como meio de controle” (BALL, 2002, p. 4) passam a fazer parte da rotina escolar, tanto como estratégia da Secretaria de Educação, nas reuniões de avaliação dos resultados bimestrais com a presença dos profissionais da unidade escolar e o Agente de

Acompanhamento de Gestão Escolar (AAGE)¹⁵, como também no cotidiano escolar, entre os profissionais que exercem uma vigília das ações de seus pares, dentre essas, o cumprimento do currículo mínimo, o lançamento de notas, etc.

Outra faceta perversa é observada a partir do fato de que o cumprimento de metas é exigência para o recebimento da bonificação por resultados. Embora pesquisas mais detalhadas precisem ser realizadas para basear afirmações mais contundentes, é possível supor que a baixa remuneração dos profissionais da educação na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro e a conseqüente importância da remuneração extra derivada do cumprimento de suas metas da Gide sejam a base de sustentação da existência desta política de gestão.

É importante ressaltar que, desde 2 de março de 2016, com a deflagração da greve dos profissionais da educação vinculados à SEEDUC, bem como a partir das ocupações de 79 escolas estaduais no Rio de Janeiro (G1, 2016), protagonizadas por cerca de 70 mil estudantes, parte da lógica gerencialista implementada pela SEEDUC passou a ser desmantelada paulatinamente. A greve dos profissionais da educação foi suspensa em 26 de julho, contabilizando cerca de cinco meses de paralisação. O movimento foi considerado abusivo pela Justiça e os servidores da educação tiveram quase a metade dos salários descontados no mês de junho. A SEEDUC também utilizou de outras estratégias como forma de enfraquecer o movimento integrado entre alunos e profissionais da educação, movimento este nunca antes vivenciado em tamanhas proporções¹⁶, declarando férias nas escolas ocupadas e autorizando a transferência de alunos para escolas provisórias.

Ao fim do movimento, duas das principais reivindicações dos professores, no entanto, não tiveram base de negociação em função da crise financeira do estado, a saber, o reajuste de 30% sobre os salários e a reserva de um terço da carga horária docente para realizações de atividades extraclasses. Porém, outras conquistas foram alcançadas, como a regulamentação da indicação de diretores e diretores adjuntos das instituições da rede estadual de ensino (Lei Estadual 7.299/16), ação que pôs fim aos processos seletivos para funções de Diretor Escolar, e a extinção do Saerjinho, uma das

¹⁵ O trabalho do Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar (AAGE) é definido pela lei nº 6479 de 17 de junho de 2013.

¹⁶ O movimento denominado Ocupa Escola também esteve presente em outros estados brasileiros. Em São Paulo foram cerca de 200 escolas ocupadas e em Goiás, cerca de 25 escolas. Em outubro de 2016, o Brasil presenciou a ocupação de cerca de 1.000 escolas em protestos à Reforma do Ensino Médio e à PEC 241, movimento conhecido como Primavera Secundarista. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/24/politica/1477327658_698523.html>.

principais bandeiras levantadas pelo movimento de ocupação dos estudantes e que mexe basilamente com a estrutura gerencial da administração da educação fluminense. A partir dessa reconfiguração, o ano de 2017 não registra a bonificação por resultados e não há, até o momento, o feedback do desempenho das escolas, através dos relatórios da GIDE.

Tais fatos mais uma vez apontam para a importância de se levar em consideração nas análises das políticas educacionais as resistências às políticas impostas e o importante papel dos diferentes sujeitos, para além do governo, na constituição destas políticas. A disputa pelo que é qualidade da educação, em especial da presente no interior da escola pública, é fator fundamental para se compreender a gestão educacional.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10. Brasília: ENAP, 1997.
- AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.
- AFONSO, A. J. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, n. 33, abr./jun., 2012.
- BALL, S. Reformar Escolas - Reformar Professores e os Terrores da Performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 15, n. 2, p. 3-23, 2002.
- BALL, S. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BALL, S. Performatividade, Privatização e o Pós- Estado de Bem-Estar. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez., 2004.
- BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez., 2005.
- BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, Documentos da Presidência da República, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996, p. 1.

FADUL, É.; SOUZA, A. R. Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional. In: **XXX ENANPAD**. Salvador, 2006.

FALCONI, V. O Método PDCA. **Falconi Consultores de Resultados**, 2017.
Disponível em: <www.falconi.com/quem-somos/o-metodo-pdca/>. Acesso em: 01 set. 2017.

GENTILI, P. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 61-82, jan./fev., 2008.

NAJJAR, J. **A disputa pela qualidade da escola**: uma análise do Programa Nova Escola do estado do Rio de Janeiro. Niterói/RJ, EDUFF, 2015.

PORTAL G1, RJ. **Novo secretário de educação do RJ assume com promessa de avanços**. Rio de Janeiro, 06/10/2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/10/novo-secretario-de-educacao-do-rj-assume-com-promessa-de-avancos.html>>. Acesso em 01 set. 2017.

PORTAL G1, RJ. **Estado regulamenta eleição de diretores em colégios estaduais no Rio**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/estado-regulamenta-eleicao-de-diretores-em-colegios-estaduais-no-rio.html>>. Acesso em: 01 out. 2017.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **Lei nº 7299, de 03 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estabelecimento de processos consultivos para a indicação de Diretores e Diretores Adjuntos das Instituições de ensino integrantes da Rede Estadual de Estado de Educação e da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC. Rio de Janeiro, 2016.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **Decreto 42.793, de 06 de janeiro de 2011**. Estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro – Secretaria de Estado de Educação – SEEDUC e dá outras providências. SEEDUC/RJ, 2011a.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **Planejamento Estratégico**: Governo do Estado do Rio de Janeiro 2012-2031. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/RJ, 2012a.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **Informativo GIDE**. Rio de Janeiro: SEEDUC/RJ, 2011b.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **Educação – Gestão Integrada da Escola (GIDE)**. SEEDUC/RJ, 2012b.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **Planejamento Estratégico da SEEDUC – Cartilha**. SEEDUC/RJ, 2013.

RIO DE JANEIRO, Estado do. **SEEDUC divulga cartilha sobre Sistema de Bonificação**. Rio de Janeiro, 2011.

SHIROMA, E. O. Implicações da Política de Profissionalização sobre a Gestão e o Trabalho Docente. **Trabalho e Educação**, v. 13, n. 2, ago./dez., 2004.

SOUZA, J. dos S. **O que é GIDE?** Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://trabalhopoliticaesociedade.blogspot.com.br/2016/10/o-que-e-gide.html>>. Acesso em: 01 set. 2017.

SOUZA, S. Z. L. de.; OLIVEIRA, R. P. de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set., 2003.

Como referenciar este artigo

GAMA, Silvana Malheiro do Nascimento.; NAJJAR, Jorge. A gestão da educação fluminense e as implicações do modelo gerencialista. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp.1, p. 49-66, mar., 2018. E-ISSN:1519-9029.

Submetido em: 10/10/2017

Aprovado em: 14/12/2017