

O Método de Melhoria de Resultados: gestão democrática ou mera intencionalidade?

RESUMO

O presente artigo, recorte de uma pesquisa concluída em agosto de 2021 que investigou o Programa Gestão em Foco e o Método de Melhoria de Resultados (MMR) que o embasa no intuito de desvelar a concepção de qualidade defendida pelo método, propõe identificar nos documentos de implementação do MMR, indícios da gestão quanto à participação da comunidade escolar sobre a implementação do método. A pesquisa de abordagem qualitativa utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental e identificou que, embora defenda-se que o MMR esteja articulado à gestão democrática, não ultrapassa a intencionalidade, posto que nos documentos de implementação do método não foi evidenciada efetiva participação dos segmentos da comunidade nas tomadas de decisão da escola, bem como a participação dos cidadãos na implementação do método na rede pública estadual paulista.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Democrática. Avaliação Externa. Método de Melhoria de Resultados.

Sabrina Bucci Rosa

sabrinabrosa15@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3406-5518>

Universidade Federal de Uberlândia,
Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

Maria Simone Ferraz Pereira

msimonefp@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7009-7571>

Universidade Federal de Uberlândia,
Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

INTRODUÇÃO

Após um longo período de Ditadura Militar no Brasil, os primeiros anos da década de 1980 presenciaram um grande esforço e mobilização da sociedade em favor da redemocratização do país e, apesar da campanha das “Diretas Já” não ter conseguido a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 05/1983 e a realização de eleições presidenciais diretas, vários representantes da sociedade brasileira se uniram contra forças políticas dominantes e setores mais conservadores e retrógrados da sociedade (Minto, 2010).

A partir do processo de redemocratização do país e, principalmente, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, várias reivindicações referentes à democratização da gestão do Estado foram previstas no texto legal por meio de alguns mecanismos que estabeleciam, mesmo que genericamente, o acesso à informação e à participação de representantes em alguns setores específicos de órgãos públicos administrativos (Adrião; Camargo, 2002).

Na esfera educacional, o texto constitucional passou a defender a forma de gestão da educação democrática e participativa, o qual se estabelece, por meio do artigo 206, inciso VI, que trata da educação, que o ensino será ministrado, dentre outros princípios, o de “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988), o que é reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em seu artigo terceiro, inciso VIII e complementados pelos artigos 12, 13 e 15 que propõem um trabalho em equipe de toda a comunidade escolar (Brasil, 1996).

Ainda que a inserção do princípio de gestão democrática nos documentos legais represente uma grande conquista para a educação no país, pois orienta a formulação de novas leis e práticas, nem sempre implica de fato sua execução, pois concorre com políticas e programas de gestão que introduzem a lógica do mercado no interior das escolas, com o aumento da participação de empresas privadas na educação, a ênfase na avaliação externa e o foco na produtividade e eficiência, conforme os desígnios do capitalismo.

Em 2016, no estado de São Paulo, a partir dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP) foi implementado na rede, por meio de uma versão piloto instituída nas escolas da Diretoria Leste 4 da capital paulista, o Programa Gestão em Foco, que objetiva a melhoria contínua da qualidade da aprendizagem dos alunos e que introduziu o Método de Melhoria de Resultados (MMR), método de gestão de resultados que propõe apoiar e orientar a gestão nas Diretorias e escolas da rede com a participação da comunidade escolar.

O MMR é um método que deve ser utilizado pelos diferentes profissionais da Unidade Escolar e Diretoria de Ensino, desde o planejamento estratégico e no decorrer de todo ano letivo. Ele perpassa por várias etapas e culmina na elaboração, implementação e avaliação de planos de ação que visam à melhoria dos diferentes indicadores do IDESP e outros resultados apresentados pelos alunos no decorrer do ano.

O presente artigo, apresenta algumas reflexões realizadas na dissertação de mestrado defendida em julho de 2021 que analisou a concepção de qualidade presente no MMR, e propõe, identificar nos documentos de implementação do MMR indícios da gestão quanto à participação da comunidade escolar sobre a implementação do método e para tanto, foi realizada pesquisa de abordagem qualitativa por meio de estudos bibliográficos e análise documental.

O texto está organizado da seguinte maneira: a primeira parte, contextualiza o processo histórico, político e jurídico acerca da gestão democrática da educação no país. A segunda, apresenta algumas reflexões sobre os avanços e retrocessos da gestão democrática na rede pública estadual paulista, a partir da descrição de programas da rede e, a terceira, apresenta o Programa Gestão em Foco e o Método de Melhoria de Resultados. Por fim, são apresentadas reflexões sobre os espaços e formas de participação da comunidade escolar a partir das orientações dos documentos de implementação do método na rede (Falconi Educação; São Paulo, 2017, 2018, 2019, 2020).

Analisar as políticas educacionais implementadas na rede pública do estado de São Paulo ajuda a refletir sobre o direito da Sociedade e dever do Poder Público na construção de instituições democráticas, no contexto de movimentos neoconservadores e do desmonte de políticas públicas educacionais comprometidas com a gestão democrática da educação.

GESTÃO DEMOCRÁTICA: TRAJETÓRIA E LEGISLAÇÃO NACIONAL

A Constituição Federal de 1988 representa significativos avanços no que se refere à conquista do direito à educação no país, uma vez que reconhece a educação como direito social (Art. 6º) e define a responsabilidade do Estado e da família em assegurá-lo com a colaboração da sociedade (Art. 205), o que reverberou importantes consequências que não devem ser desprezadas no âmbito das políticas públicas educacionais. Um desses avanços expressos no texto constitucional está descrito no Art. 206 que estabelece a gestão democrática como um dos princípios o qual a educação pública será ministrada (Brasil, 1988).

A institucionalização da gestão democrática na nossa “Carta Magna” articula-se ao contexto de redemocratização do país na década de 1980 e resulta do processo de lutas de movimentos sociais representados por educadores, entidades sindicais e científicas, estudantes e setores da sociedade civil após mais de 20 anos de ditadura (1964-1985) (Arelaro et al., 2016).

Várias ações no campo trabalhista, político e social, de acordo com Adrião e Camargo (2002), contribuíram para a efervescência de um clima de luta por uma maior participação e democratização das várias esferas da sociedade, inclusive pela organização do próprio Estado, que se caracterizava por um funcionamento de caráter autoritário e centralizador.

Historicamente, o fim da Ditadura Militar no país é inaugurado com a Nova República, quando o general João Baptista Figueiredo, o último dos presidentes militares, deixa o cargo para assumir Tancredo Neves, presidente eleito pelo

Colégio Eleitoral, mas que não chega a tomar posse, devido a seu falecimento em decorrência de uma doença e assume José Sarney (Minto, 2010). Naquele momento, conforme explica Abrucio (2007), combinavam-se dois fenômenos no país: a crise do regime autoritário e a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista.

Essa “transição democrática” não implicou em mudanças radicais no país, ao mesmo tempo que não pode ser considerado como mera continuidade do período anterior, pois, segundo Minto (2010), frustrada a tentativa de realização das eleições diretas, a instauração da Nova República deu-se por meio da reorganização de forças políticas dominantes no país, mantendo-se as classes que apoiavam o regime ditatorial e que não atendiam as necessidades das classes populares, não alterando substancialmente as condições sociais de pobreza, miséria e de dificuldade de acesso à educação no país.

No entanto, segundo Minto (2010), se ampliou um clima de reivindicações por diferentes movimentos sociais a favor da condução democrática do Estado e de suas políticas, o que significou, na defesa da necessidade de maior controle público sobre o Estado e consequentemente, pelo aumento da participação ao controle público e às demandas sociais, a necessidade de publicização do Estado, pela instalação de procedimentos mais transparentes e caráter mais participativo no intuito de democratizar a gestão do próprio Estado (Adrião; Camargo, 2002).

As mudanças mais significativas vieram com a Constituição de 1988, pois os constituintes alteraram importantes questões relacionadas à administração pública e que favorecem a democratização do Estado (Abrucio, 2007).

No texto constitucional, a previsão de mecanismos de democratização da gestão do Estado pode ser encontrada no âmbito dos direitos individuais e dos direitos sociais. No primeiro caso, no inciso XXXIII do Art. 5º, estabelece-se que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 1988), isto é, com base no interesse público ou particular, todo cidadão têm o direito a solicitar e acessar informações da Administração Pública em geral.

No caso dos direitos sociais, o texto constitucional, por meio do Art. 10, assegura “a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (Brasil, 1988).

Ainda no capítulo VII, que trata da Administração Pública, o art. 37, estabelece que “a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 1988).

Por meio do princípio da impessoalidade, define-se que a Administração Pública deve agir de modo imparcial, não realizar diferenciações e não beneficiar

pessoas específicas. O princípio da moralidade, prevê que a administração, além de respeitar a lei, deve agir com probidade, honestidade e boa-fé. Já o princípio da publicidade define que qualquer ato da Administração pública deve ser amplamente divulgado para que todos tenham conhecimento das atividades administrativas.

Por fim, o princípio de eficiência, conforme explica Cury (2002, p. 168), implica na “efetivação concreta de deveres e na satisfação dos cidadãos nos seus direitos, efetivados com padrão de qualidade que atendam às normas técnicas”. Segundo o autor, deve-se buscar o grau máximo de realização dos objetivos em qualquer setor.

Em síntese, segundo Adrião e Camargo (2002), democratização da gestão do Estado conforme descrita na Constituição menciona dois procedimentos básicos, mesmo que genericamente: o acesso à informação e à participação de representantes de setores específicos em órgãos da administração pública.

Em relação à gestão democrática do ensino, Adrião e Camargo (2002), atentam sobre o ineditismo e a importância introduzida no texto constitucional como princípio da educação nacional, resultado de importantes movimentos nacionais que defendiam a redemocratização do país. O termo “princípio”, segundo explicam os autores, é utilizado na norma jurídica para designar “os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito, ou seja, são afirmações gerais no campo da legislação a partir das quais devem decorrer as demais orientações legais” (Adrião; Camargo, 2002, p. 65).

Isto é, princípios que vão nortear o detalhamento dos textos constitucionais e são eles que vão, ao menos formalmente, se constituírem como diretrizes para futuras normalizações legais e dessa forma não podem ser desrespeitados por qualquer medida governamental ou ação dos componentes da sociedade civil (Adrião; Camargo, 2002).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996, reafirmou nos artigos 3 e 14, o princípio da gestão democrática do ensino público, conforme previa a CF/1988:

Art. 3º . O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

A LDB repetiu a fórmula da Constituição Federal definindo como princípio a gestão democrática do ensino público, mas negligenciou vários aspectos acerca da efetivação de procedimentos concretos de gestão democrática, pois deixou a cargo dos sistemas de ensino de estados e municípios a definição das normas de gestão democrática.

Da mesma forma, o Plano Nacional da Educação (PNE) 2001-2010, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, não especificou como deveria ser a gestão democrática da escola e no decorrer das 25 metas relacionadas à gestão, reafirma o conteúdo da LDB vigente, deixando a cargo dos sistemas de ensino definirem as “normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (Brasil, 2001).

No atual PNE (2014-2024), regulamentado pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, a Meta 19, é dedicada à gestão democrática:

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (Brasil, 2014).

Neste sentido, conforme analisam Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016, p. 1147), percebe-se uma “ressignificação de gestão democrática dos anos de 1980”, pois na Meta 19 do atual PNE, a proposta de gestão democrática, de acordo com Peroni e Flores (2016), cede espaço a um modelo de gestão gerencial, uma vez que apresenta de forma genérica a participação da comunidade escolar e apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. Além disso, conforme refletem as autoras, a Estratégia 1 da Meta 19 que articula critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, é outra estratégia gerencialista que tem se repercutido na materialização de projetos em diferentes estados da federação.

LÓGICA DA GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE ESTADUAL PAULISTA: AVANÇO OU RETROCENSSO?

Antes mesmo da Constituição Federal, em resposta às demandas da sociedade e dos movimentos sociais a favor da redemocratização do Estado brasileiro, em 15 de dezembro de 1978, no estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 12.983, estabeleceu-se o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres (APM), que define a APM como “uma instituição auxiliar da escola”, cuja finalidade consiste em “colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade” (São Paulo, 1978). O Decreto, posteriormente alterado pelo Decreto nº 48.408, de 06 de janeiro de 2004, prevê a APM como uma das formas de participação da comunidade na administração escolar, além de uma ferramenta de gestão para auxiliar as escolas na consecução de seus objetivos educacionais, bem como meio para fortalecer o entrosamento entre pais, responsáveis e professores, dentre outras funções (São Paulo, 2004).

Já a partir da década de 1980, as várias discussões realizadas sobre gestão democrática no país, culminaram no estabelecimento do Conselho de Escola, por meio da Lei Complementar nº 375, de 19 de dezembro de 1984 (São Paulo, 1984) e mais tarde revogada pela Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista (São Paulo, 1985) e que define em seu texto legal como um dos direitos e deveres do integrante do Quadro do

Magistério, a participação “como integrante do Conselho de Escola” (São Paulo, 1985), tendo este, função deliberativa, presidida pelo Diretor de Escola e ter em sua composição representantes docentes, demais funcionários da escola, pais de alunos e alunos, obedecendo a seguinte proporcionalidade:

I - 40% (quarenta por cento) de docentes; II - 5% (cinco por cento) de especialistas de educação excetuando-se o Diretor de Escola; III - 5% (cinco por cento) dos demais funcionários; IV - 25 % (vinte e cinco por cento) de pais de alunos; V - 25% (vinte e cinco por cento) de alunos (São Paulo, 1985).

O Estatuto estabelece ainda que o Conselho de Escola deve ter a função de deliberar acerca das diretrizes e metas da escola, soluções para problemas da escola de natureza administrativa e pedagógica, aplicação de recursos da escola, penalidades disciplinares aos funcionários servidores e alunos, entre outras (São Paulo, 1985).

Além da criação do Conselho de Escolha como dispositivo de participação, a Lei Federal nº 7.398, de 04 de novembro de 1985, que trata sobre os Grêmios Estudantis e reconhece e assegura a organização de Estudantes de 1º e 2º graus como entidades autônomas representativas dos interesses dos estudantes e define ainda, o voto direto e secreto de cada estudante para a escolha de representantes (Brasil, 1985), também foi importante no que se refere ao estabelecimento de instâncias participativas, pois possibilitou que os alunos tivessem voz e fossem ouvidos em suas vontades e necessidades.

Para além dos documentos normativos, para compreender o sentido de gestão democrática defendido pela rede estadual paulista é necessário analisar os programas propostos pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, uma vez que representam a materialização da lei e do que se entende sobre a temática.

Arelaro et al. (2016), descrevem alguns programas educacionais implementados na rede a partir de 1995 pelo Partido da Social-Democracia Brasileiro (PSDB), o qual a gestão democrática foi sofrendo variações importantes desde a primeira reorganização escolar instaurada pela Secretária Rose Neubauer (1995) até o programa “Educação: Compromisso de São Paulo” (2011-2014).

Inicialmente, em 1995, na gestão de Mario Covas (1995-1998), o qual insere-se em um contexto mais amplo e reforma do Estado no interior da agenda neoliberal, o programa de reorganização do ensino proposto pela secretária Rose Neubauer da Silva, denominado “Mudando a Cara da Escola” (1995/2002), reorganizou as escolas separando-as em escolas de ciclo dos anos iniciais (1º ao 5º ano), escolas com as séries finais (5ª a 8ª série) do ensino fundamental e um ciclo do ensino médio (1ª a 3ª série) sob a justificativa de melhorar o aproveitamento dos estudantes. Nesse período, houve avanço considerável da municipalização das séries iniciais que ultrapassou os 10% no início da Gestão de Mário Covas (1995-1998) para 48% ao final (Arelaro et al., 2016).

Nesse mesmo período, em 1996, intensificando a manutenção e o aprofundamento da política neoliberal no Estado, foi criado o Sistema de Rendimento e Avaliação Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), que perdura

até os dias atuais e que se tornou uma ferramenta poderosa de intervenção sobre processos de ensino e aprendizagem (Arelaro et al., 2016) e é “o mais potente indutor e implementador de políticas educacionais no Estado de São Paulo” (Arcas, 2010, p. 487).

A marca do governo de Geraldo Alckmin durante a gestão de Gabriel Chalita (2003-2005) foi o programa Escola da Família, que intentava aproximar a escola da comunidade, por meio da participação de atores sociais mobilizados representados pelas famílias ao redor da escola, universidades e terceiro setor com a proposição de atividades no interior das escolas. Apesar da proximidade da comunidade escolar, o programa não estabelecia o reforço das instâncias democráticas nas escolas, mas a oferta aos finais de semana de cursos, palestras, oficinas e atividades culturais e esportivas (Arelaro et al., 2016).

Em 2007, dentre o plano para a educação paulista anunciado pelo governador José Serra, do PSDB (2007 – 2009), e pela secretária da educação Maria Helena Guimarães de Castro com as dez metas a serem atingidas pelas escolas estaduais até o ano de 2010, foi lançado, em maio de 2008, pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, o Programa de Qualidade da Escola (PQE), com o objetivo de “promover a melhoria da qualidade e a equidade do sistema de ensino da rede estadual paulista, com ênfase no direito que todos os alunos da rede pública possuem: o direito de aprender com qualidade” (São Paulo, 2012, p. 1). O Programa avalia, anualmente, cada escola da rede estadual paulista de forma:

[...] a acompanhar a qualidade do serviço educacional prestado, e propõe metas para o aprimoramento da qualidade do ensino que oferecem, a partir do IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo, o IDESP, que mede a qualidade das escolas. (São Paulo, 2012, p. 1).

Assim, a partir dos resultados do SARESP e dos dados de reprovação do Censo Escolar, anualmente, a Secretaria da Educação divulga o IDESP e a meta a ser alcançada por cada escola estadual paulista dos anos/séries avaliados pelos Saresp e pretende-se que todas as escolas da rede alcancem a meta 7,0 na 4ª série do ensino fundamental (atual 5º ano do ensino fundamental), a meta 6,0 nas 8ª séries do ensino fundamental (atual 9º ano) e a meta 5,0 nas 3ª séries do ensino médio até 2030.

Castro (2013, p. 172) afirma que, no IDESP, instrumento principal do PQE, “o conceito de qualidade educacional fica restrito apenas aos resultados mensuráveis, observáveis por meio de provas ou testes” e como efeito de utilizar um indicador de qualidade educacional baseado em apenas dois critérios (desempenho e fluxo), Gesqui (2015), aponta que as escolas acabam por priorizar esses aspectos em suas práticas escolares, a fim de alcançar a meta.

Em 2011, o governador Geraldo Alckmin, junto ao secretário da educação Herman Voorwald, por meio do Decreto nº 57.571, de 2 de dezembro, instituiu o “Programa Educação – Compromisso de São Paulo”, com a finalidade de promover amplamente a educação de qualidade na rede pública estadual paulista e, dentre suas diretrizes, está o atendimento prioritário das unidades escolares em que os alunos apresentem rendimentos insatisfatórios

apresentados no SARESP, a fim de garantir-lhes igualdade de condições de acesso e permanência na escola (São Paulo, 2011).

Para Mesko (2018), o Programa Educação – Compromisso de São Paulo, que abrange várias ações em âmbito da Secretaria da Educação, que vão desde a formação de gestores à abertura de parcerias entre a esfera público-privado na educação paulista, fundamenta-se no discurso da qualidade com foco nos resultados das aprendizagens dos alunos, prioriza a avaliação externa em larga escala e intensifica o processo de privatização na educação paulista, uma vez que a Parceiros da Educação, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), com representantes de várias empresas, passa a atuar nas políticas públicas educacionais da rede, “consolidando suas aceções e disseminando práticas em confluência com a classe empresarial e consultorias que atuam em esfera global”(Mesko, 2018, p. 63).

A concepção de gestão defendida pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo por meio dos variados programas e projetos que vem sendo instaurados na rede após quase três décadas de criação do Saresp e do PSDB à frente do governo do estado de São Paulo, articula-se a concepção de gestão gerencial, com foco na eficiência e produtividade, na busca por resultado de avaliações externas, o qual os mecanismos de gestão democrática “passam a ser vistos como um instrumento de “mediação de interesses” apoiados em uma plataforma de decisões preestabelecidas” (Arelaro et al., 2016).

O PROGRAMA GESTÃO EM FOCO E O MÉTODO DE MELHORIA DE RESULTADOS: GESTÃO DEMOCRÁTICA OU MERA INTENCIONALIDADE?

No início de 2015, Geraldo Alckimin, do PSDB, toma posse pela quarta vez como governador do estado de São Paulo e dá continuidade a uma série de reformas que tem sido implementada pelo PSDB desde 1994, dentre elas, o programa “Educação - Compromisso de São Paulo” implementado em sua gestão em 2011 e reformulado para o quadriênio 2015-2018.

Uma das ações que integram o programa reformulado e instituída pela Secretaria da Educação de São Paulo, na gestão Alckimin, a partir dos resultados do Saresp e indicadores do IDESP, é a implantação do Programa Gestão em Foco, que instituiu o Método de Melhoria de Resultados, o MMR.

O MMR foi implementado inicialmente, em 2016, por meio de uma “experiência-piloto”, abrangendo as escolas da Diretoria Leste 4 de São Paulo. Com o avanço nos indicadores do IDESP dessas escolas, o projeto foi implementado por meio de “ondas de expansão” até abranger todas as escolas da rede. Em sua “primeira onda”, em 2017, foi introduzido nas 13 diretorias da capital paulista. No ano seguinte, em 2018, abrangeu as diretorias da Grande São Paulo e na terceira onda e última fase de expansão do método, em 2019, abrangeu as últimas 39 diretorias de ensino do interior e o método passa a ser utilizado por todas as escolas da rede.

O MMR é composto por oito passos: 1. Conhecendo o problema; 2. Quebrando o problema; 3. Identificando as causas do problema; 4. Elaborando

planos de melhoria; 5. Implementando os planos de melhoria; 6. Acompanhando os planos e resultados; 7. Corrigindo os rumos e; 8. Registrando e disseminando boas práticas (São Paulo, 2019, p. 10).

Para a implementação de cada um dos passos são sugeridas várias atividades, técnicas e terminologias utilizados no mundo empresarial que são transpostos para o interior das escolas e que propõem auxiliar as escolas a resolver um problema definido como “a diferença entre o resultado atual e o desejado (meta)” (São Paulo, 2020, p. 43), isto é, propõe fazer com que as escolas alcancem a meta do IDESP.

Para orientar a implementação do método, foram disponibilizados os “Guias para Implementação do Método de Melhoria de Resultados” (Falconi Educação; São Paulo, 2017, 2018, 2019, 2020), tais documentos, que foram reformulados no decorrer dos anos, orientam a implementação de cada um dos passos e atividades e definem a participação dos envolvidos em cada uma das etapas do método: 1. Preparando a Escola; 2. Comunicando a comunidade escolar; 3. Quebrando o problema; 4. Identificando as causas do problema; 5. Elaborando planos de melhoria; 6. Implementando Gestão à vista; 7. Acompanhando os planos e resultados; 8. Corrigindo rumos; 9. Registrando e disseminando boas práticas.

Os documentos orientam explicitamente a participação de diferentes representantes da comunidade escolar em cinco das nove etapas do método (Etapas 1; 2; 4; 5 e 6) e o MMR tem sido articulado à gestão democrática (São Paulo, 2017), no entanto, é necessário analisar como tem sido orientada a participação da comunidade nos documentos de implementação do MMR, uma vez que segundo Cury (2002, p. 171), a gestão democrática conforme estabelece os documentos normativos, será garantida “mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político”.

Na etapa “1. Preparando a escola”, cuja atividade propõe a apresentação do método para a comunidade escolar, bem como o cronograma de atividades a serem realizadas e os resultados da escola, os participantes estão presentes em uma reunião a qual têm a possibilidade apenas de decidir quais serão os participantes de uma das próximas atividades do método, a atividade de brainstorming, inclusive, tal decisão é reduzida, uma vez que recomenda-se que os participantes tenham o seguinte perfil: “ativo na gestão da escola, aberto às mudanças, com grande conhecimento técnico sobre o trabalho que desenvolvem e multidisciplinar” e são sugeridos os seguintes participantes: “vice-diretores, professores coordenadores, professores, funcionários, alunos, pais e etc.” (São Paulo, 2020, p. 10). Ou seja, o foco dessa etapa é apresentar um método implementado sem discussão com a rede, co-responsabilizando os presentes pelos resultados da escola.

A este respeito, Hypolito (2011) explica que o hibridismo gerencial o qual as escolas passaram a incorporar no contexto do gerencialismo tem feito com que os trabalhadores sejam chamados a se comportarem como coparticipes de

programas que nunca foram discutidos, mas impostos por contratos gerenciais e privatistas, o que é possível perceber no contexto do MMR.

Destarte, o programa defende a gestão democrática, entretanto, conceito de gestão democrática vai se perdendo em várias possibilidades de um suposto trabalho coletivo e da participação da comunidade em reuniões. Neste contexto, tudo é considerado gestão democrática, mas na prática baseia-se em “argumentos gerencialistas da qualidade, eficiência e bom desempenho” (Hypolito, 2011, p. 73).

A etapa 2, objetiva comunicar a comunidade escolar a respeito do método a ser implementado, bem como informar sobre o cronograma de atividades da escola e apresentação dos participantes nas próximas etapas, isto é, a comunidade escolar está mais uma vez presente em uma reunião coletiva onde são transmitidas informações aos participantes.

A etapa 4, por sua vez, propõe em uma atividade de *brainstorming* que consiste em levantar as causas que impedem a melhoria dos indicadores da escola. Nesta atividade é perceptível um nível maior de participação dos presentes, no entanto, a atividade propõe inicialmente apontar responsáveis pelo resultado apresentado pela escola, uma vez que as famílias de causas sugeridas se referem à prática pedagógica, processo de aprendizagem do aluno, gestão escolar, processo de ensino do professor, família e comunidade, recursos didáticos, adequação do espaço físico e condições ambientais (São Paulo, 2020). De “democrático”, propõe-se realizar uma votação para priorizar causas, caso tenham sido levantadas muitas causas.

Na etapa 5, embora não esteja explícito que a comunidade deva participar, sugere-se que estejam presentes as pessoas que participaram da atividade de identificação de causas, cuja comunidade foi sugerida a participar anteriormente e propõe-se a elaboração de planos de melhoria para possibilitar que a escola alcance sua meta. Nesta etapa também se evidencia um processo maior de participação dos presentes nas decisões, uma vez que os presentes são convidados a elaborarem ações que levem a escola a melhorar seus resultados. Contudo, uma análise mais aprofundada demonstra que o processo de participação nas ações elencadas também é restrito, uma vez que o foco está nos resultados de Língua Portuguesa e Matemática e indicadores de fluxo, o que pode contribuir para se restringir o número de participantes, geralmente, os professores de Língua Portuguesa e Matemática, disciplinas avaliadas no Saesp e Avaliação de Aprendizagem em Processo (AAP), avaliação interna de caráter diagnóstico elaborada pela equipe da Secretaria que avalia os alunos bimestralmente, e cujos resultados são cobrados nas avaliações ou aqueles profissionais responsáveis pelo controle das faltas dos alunos.

Por fim, na etapa 6, propõe-se a participação da comunidade escolar na construção do painel Gestão à vista, no entanto, o foco é expor os resultados e metas da escola, isto é, contribui para reforçar mecanismos de responsabilização e *accountability*.

Fundamentado no que estabelece a legislação, Cury (2002, p. 173) define que gestão democrática “é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”, assim, a partir do que estabelece a lei e apresentados alguns princípios da gestão democrática, é possível identificar alguns desses princípios “de forma sutil” no MMR, a partir da leitura dos documentos analisados, tal como, transparência por meio da divulgação de resultados, metas e ações da escola por meio do “Painel Gestão à Vista”, autonomia, ao delegar para a escola o poder de decisão para superar os problemas da escola, participação da comunidade, o qual conforme apresentamos, orienta-se a participação da comunidade em algumas etapas do método, liderança, em que se enfatiza o papel dos diretores e supervisores e outros profissionais da rede na implementação do método, no entanto, convém ressaltar que tais princípios relacionam-se, conforme objetiva o método, ao alcance de metas da escola, demonstrando um compromisso sócio-político atrelado às demandas do mercado, na busca pela eficiência, eficácia e produtividade.

Além disso, cabe destacar que, em alguns momentos, a gestão democrática não ultrapassa a intencionalidade, uma vez que nos documentos não foi localizada explicitamente a orientação da participação dos órgãos colegiados na implementação do método nas escolas, e nem identificou-se efetiva participação de vários segmentos da comunidade nas tomadas de decisão da escola, bem como a participação dos cidadãos na implementação do método na rede, o que evidencia que no caso do MMR, os cidadãos são apenas executores de política e não foram ouvidos ou participaram da elaboração do método enquanto política pública, ao contrário do que prevê um sistema de Estado Democrático de Direito, isto é, “aquele que reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado” (Cury, 2002, p. 172).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os marcos legais da gestão democrática no país, Arelaro et al., (2016) apresentam algumas questões fundamentais para a continuidade do debate e sobretudo, para a efetivação de uma gestão democrática de escola pública. Segundo os autores, é necessária uma legislação mais indutiva em relação aos mecanismos de gestão democrática, da mesma forma que é necessário efetivar o que a legislação já orienta, o que depende da forma como os governos municipais e estaduais “conduzem as discussões e regulamentações sobre a gestão democrática das escolas e dos sistemas”, e principalmente da forma de atuação dos professores, funcionários, famílias e estudantes participam das instâncias de gestão democrática.

Apesar dos avanços conquistados com os preceitos normativos e legais, é possível identificar retrocessos na conquista destes princípios devido aos processos do avanço da privatização da gestão da educação, o que representa impactos e consequências que interferem no sentido da dimensão pública da escola e em relação à democratização da educação (Silva; Peroni, 2013).

Exemplo disso é o Programa Gestão em Foco, implementado na rede a partir de 2016 na rede pública estadual paulista e que introduziu o MMR, método de gestão resultados, inspirado no gerenciamento de empresas que orienta os profissionais das escolas e Diretorias da rede a planejar e conduzir todo o trabalho a ser realizado na escola ao alcance de metas da escola.

Embora defenda-se que o MMR esteja articulado à gestão democrática, a gestão democrática no método não ultrapassa a intencionalidade, uma vez que não foi evidenciada efetiva participação de vários segmentos da comunidade nas tomadas de decisão da escola, bem como a participação dos cidadãos na implementação do método na rede, o que revela que no caso do MMR, os cidadãos são apenas executores de política e não participaram da elaboração do método enquanto política pública, ao contrário do que prevê um sistema de Estado Democrático de Direito, isto é, “aquele que reconhece e inclui o poder popular como fonte do poder e da legitimidade e o considera como componente dos processos decisórios mais amplos de deliberação pública e de democratização do próprio Estado” (Cury, 2002, p. 172). Além disso, ao delinear uma gestão com foco nos resultados mensuráveis de testes padronizados realizados pelos alunos revela um compromisso sociopolítico atrelado às demandas do mercado, na busca pela eficiência, eficácia e produtividade, atribuindo à gestão uma lógica gerencial e deixando a lógica democrática no âmbito da intencionalidade.

The Method of Improvement of Results: democratic management or mere intentionality?

ABSTRACT

This article, which is part of a research completed in August 2021 that investigated the Management in Focus Program and the Method of Improvement of Results (MIR) that underlies it in order to unveil the conception of quality defended by the method and to identify managerial indications in the documents of implementation of MIR of the participation of the school community in the implementation of the method. The study had a qualitative approach and used bibliographical and documentary research and identified that, although it is argued that the MIR is articulated with democratic management, this does not go beyond intentionality, since there was no evidence in the documents of implementation of method, effective participation of the segments of the community in the school's decision-making or the participation of citizens in the implementation of the method in the state public network of São Paulo.

KEYWORDS: : Democratic management. External evaluation. Results Improvement Method.

El Método de Mejora de Resultados: ¿gestión democrática o mera intencionalidad?

RESUMEN

Este artículo, parte de una investigación concluida en agosto de 2021 que investigó el Programa Gestión en Foco y el Método de Mejoramiento de Resultados (MMR) que lo sustenta para develar la concepción de calidad defendida por el método y identificar en los documentos de implementación del MMR, Indicaciones de gestión en cuanto a la participación de la comunidad escolar en la implementación del método. La investigación con enfoque cualitativo utilizó investigación bibliográfica y documental e identificó que, si bien se argumenta que el MMR se articula con la gestión democrática, esta no va más allá de la intencionalidad en los documentos de implementación del método, ya que dentro del método no se evidencia la participación efectiva de los segmentos de la comunidad en la toma de decisiones de la escuela, así como la participación de los ciudadanos en la implementación del método en la red pública estatal de São Paulo.

PALABRAS CLAVE: Gestión democrática. Evaluación externa. Método de Mejora de Resultados

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 41, 2007, pp. 67-86. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Rio de Janeiro, Brasil. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na CF de 1988. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2a.ed. São Paulo: Xamã, 2002, p. 63 - 71.
- ARELARO, L. R. G., JACOMINI, M. A., & CARNEIRO, S. R. G.. (2016). Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educação & Sociedade**, 37(Educ. Soc., 2016 37(137)), 1143–1158. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016167343>
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.398, de 4 de novembro de 1985**: dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7398.htm. Acesso em: 10 de set., 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em: 31 de dez., 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**: estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: DOU, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 11 de dez. 2019.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 10 de set., 2023.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 de set., 2023.
- CASTRO, A. **O Programa de Qualidade da Escola da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo: o texto e o contexto em três escolas da Diretoria de Ensino - Região de Pirassununga**. 2013. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Carlos, 2013.
- CURY, C. R. J. Gestão Democrática da educação: exigências e desafios. **RBP AE**, Brasília, DF, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 20 mar. 2023.

FALCONI EDUCAÇÃO; SÃO PAULO. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **Guia para implementação do Método de Melhoria de Resultados (MMR)**. São Paulo, 2017.

FALCONI EDUCAÇÃO; SÃO PAULO. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **Guia para implementação do Método de Melhoria de Resultados (MMR)**. São Paulo, fevereiro 2018.

FALCONI EDUCAÇÃO; SÃO PAULO. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **Guia para implementação do Método de Melhoria de Resultados (MMR)**. São Paulo, fevereiro 2019.

FALCONI EDUCAÇÃO; SÃO PAULO. Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. **Guia Prático Método de Melhoria de Resultados – MMR: etapas de planejamento**. São Paulo, janeiro 2020.

GESQUI, L. C. **O Índice De Desenvolvimento Da Educação do Estado de São Paulo: a materialização da racionalidade tecnológica**. 2013. 207 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://sapiencia.pucsp.br/handle/handle/10384> . Acesso em: 10 mar. 2021.

HYPÓLITO, Á. M. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação: periódico científico** editado pela ANPAE, Brasília, DF, v. 24, n. 1, mar. p. 63-78, 2011. doi: <https://doi.org/10.21573/vol24n12008.19239>

MESKO, A. S. R. **O Programa “educação – Compromisso São Paulo” e as estratégias de implementação das políticas empresariais na gestão escolar**. Orientador: Andressa de Sousa Rodrigues. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2018.

MINTO, Lalo W. (Org.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. Campinas, SP: Alínea, 2010. Cap. 8, p. 173-200.

PERONI, V. M. V., & FLORES, M. L. R. (2014). Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, 37(2), 180–189. <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2014.2.16342>

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 12.983, de 15 de dezembro de 1978**. Estabelece o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1978/decreto-12983-15.12.1978.html>. Acesso em: 10 de set., 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 48.408, de 06 de janeiro de 2004**. Altera e acrescenta dispositivos que especifica ao Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres - APM, estabelecido pelo Decreto nº 12.983, de 15 de dezembro de 1978. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48408-06.01.2004.html>. Acesso em: 10 de set., 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 57.571, de 2 de dezembro de 2011:** institui, junto à Secretaria da Educação, o Programa Educação - Compromisso de São Paulo e dá providências correlatas. São: Casa Civil, 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57571-02.12.2011.html>. Acesso em: 10 de set., 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei complementar nº 1.078, de 17 de dezembro de 2008:** institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da Secretaria da Educação. São Paulo: Assessoria Técnico-Legislativa, 2008. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2008/original-lei.complementar-1078-17.12.2008.html>. Acesso em: 10 de set., 2023.

São PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Programa de Qualidade da escola: Nota Técnica.** São Paulo, Março, 2012. Disponível em: http://idesp.edunet.sp.gov.br/Arquivos/Nota_tecnica_2011.pdf. Acesso em: 01 jun 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE - 76, de 7-11-2008:** Dispõe sobre a implementação da Proposta Curricular do Estado de São Paulo para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, nas escolas da rede estadual. São Paulo, 2008. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/76_08.HTM?Time=10/09/2023%2007:00:25. Acesso em: 10 de set., 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Vídeo Secretária-adjunta fala sobre expansão do Gestão em Foco:** Bochixio: 30 nov. 2017^a
https://www.youtube.com/watch?v=VdFvCRgZkvo&list=PL6fldOITrOiprIV_rFd8ZCIBCzbtOverR&index=4 Acesso em: 17 ago. 2020.

Recebido: 01 agosto. 2023

Aprovado: 10 set. 2023

DOI: 10.3895/rtr.v8n0.17376

Como Citar: ROSA, S. B.; PEREIRA, M. S. F. O Método de Melhoria de Resultados: gestão democrática ou mera intencionalidade?. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 8, e17376, p. 1-18, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Sabrina Bucci Rosa
sabinabrosa15@gmail.com

Direito Autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

