

## **Inovação na Gestão Pública como “Possibilidade Objetiva”: O Caso do Pacto pela Educação de Pernambuco sob a Ótica da Administração para o Desenvolvimento**

**JESSICA RANI FERREIRA DE SOUSA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)

Agradecimento à órgão de fomento:

À Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia de Pernambuco (FACEPE), que juntamente à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (SEPLAG), forneceu o subsídio financeiro necessário para que esta pesquisa pudesse ser realizada.

# Inovação na Gestão Pública como “Possibilidade Objetiva”: O Caso do Pacto pela Educação de Pernambuco sob a Ótica da Administração para o Desenvolvimento

## 1. Introdução

Nos termos do que trata a Administração para o Desenvolvimento, uma disciplina da área da gestão há anos em busca de relevância, destaca-se a efetividade como um indicador de valor que deve permear as ações da administração pública (MOTTA, 1972). Pela ótica de Guerreiro Ramos, principal expoente da referida disciplina, vincular o “desenvolvimento” e a “modernização” das sociedades à mudança social constitui um dos mais relevantes caminhos para se compreender as diversas possibilidades de desenvolvimento dos Estados (RAMOS, 1966; 1983a).

Considerando estes e outros conceitos da perspectiva guerreirista e seus desdobramentos, este trabalho parte do pressuposto de que a “reinvenção” do planejamento governamental e de determinadas políticas públicas seja uma alternativa pertinente a uma nova Administração para o Desenvolvimento. Dentro dessa concepção, acreditamos que tais esforços poderiam, perfeitamente, vincular-se à adoção de inovações na gestão.

Tais inovações, no caso do Pacto pela Educação de Pernambuco (PPE), constituem o objeto de estudo do qual esta pesquisa tomou parte. No escopo dessa política de governo, essas inovações se encontram declaradamente voltadas ao fim último de melhoria da qualidade na prestação de serviços públicos de educação e, por consequência, ao desenvolvimento social do estado de Pernambuco.

O PPE se volta para todas as escolas estaduais do ensino fundamental anos finais (EFAF) e de ensino médio (EM), por meio de um sistema autêntico de monitoramento resultados. A esse sistema de monitoramento e acompanhamento por resultados do PPE, juntamente à ampliação da fatia orçamentária destinada à educação, via institucionalização do regime de colaboração por meio da EC 59/2009, é que foram atribuídas expressivas taxas de crescimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para o Ensino Médio no estado nos últimos anos<sup>i</sup>.

Tomando como referência alguns trabalhos acadêmicos relativos à educação já realizados no campo da gestão pública, ressalta-se a grande lacuna percebida quanto à descrição de práticas que pudessem efetivamente caracterizar ou configurar o fenômeno da inovação na gestão. Cabe dizer que, as que se aproximam deste campo de investigação, limitam-se à ênfase no modelo de gestão por resultados e alguns de seus pilares, tais como a avaliação por desempenho e sua política de monitoramento como em Lemos (2009) e Patriota (2014); na discussão sobre a capacidade do núcleo estratégico da gestão do governo na contratualização de resultados de políticas públicas (CORREIA, 2011), ou mesmo na avaliação de resultados da política educacional como um todo e seu impacto (GERMANO, 2015). Para o caso das pesquisas que compartilham especificamente do PPE como objeto de estudo, também constatou-se que o foco recai sobre alguma escola ou um grupo de escolas específicas do estado, caso de Oliveira, (2014), ou ainda sobre parte da política do PPE, como em Santiago (2014), que analisa especificamente a rede de educação integral.

Considerando como pressuposto o escopo maior de desenvolvimento dos Estados por meio da educação, e o pressuposto da efetividade como indicador de valor fundamental para tanto, o presente trabalho objetivou, pois, investigar se o PPE – por ora adotado como objeto de estudo – contribui para fomentar práticas que caracterizem, de fato, inovações na gestão, dentre outros pilares, pela perspectiva da efetividade da política pública, adotando como lente teórica a Teoria das Possibilidades (RAMOS, 1983a; 1983b) e a abordagem guerreirista sobre gestão e desenvolvimento. Assim, a problemática ora exposta buscou responder a seguinte pergunta de pesquisa: **como práticas inovadoras de gestão no âmbito do Pacto pela**

## **Educação de Pernambuco podem configurar-se como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento?**

É válido mencionar que, para os resultados do projeto de pesquisa da qual este trabalho é parte integrante, a princípio, partiu-se do entendimento de inovação na gestão a partir de uma noção geral de “mudança de *status quo*” (HAMEL, 2006), também referente ao uso de novos instrumentos políticos, decorrentes de alterações substanciais em políticas de gestão (HALVORSEN, 2005) ou, ainda, a um conjunto de novos métodos de organização de responsabilidades, do processo decisório e das relações externas adotados pela gestão pública (BLOCH, 2010), incluindo práticas como a fruição de redes informais de inovação, a utilização de indicadores e metas de desempenho e iniciativas de participação popular na tomada de decisões públicas (DIAS, 2014). Para responder à pergunta de pesquisa exposta anteriormente, a Administração para o Desenvolvimento e a Teoria das Possibilidades foram tomados como conceitos sensibilizantes das pressuposições da pesquisa empírica e na análise dos dados obtidos com a investigação.

Na seção a seguir, recuperam-se alguns dados importantes para o melhor conhecimento desta política educacional, visando melhor caracterizá-la para, em sequência, apresentar o referencial teórico que embasou a discussão sobre a perspectiva guerreirista revisitada na literatura. A terceira seção explicita os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Já no quarto e principal tópico, são analisadas as inovações identificadas como possibilidades objetivas de desenvolvimento, de acordo com as concepções teórico-metodológicas que orientaram o estudo. O trabalho é concluído apresentando-se suas principais considerações finais, limitações do caso e sugestões para investigações futuras.

## **2. Sobre o Objeto do qual esse Trabalho Toma Parte: as Práticas Inovadoras de Gestão no Âmbito do Pacto pela Educação de Pernambuco**

A escolha do Pacto pela Educação como escopo de análise sobre dimensões práticas da inovação na gestão, no âmbito da Administração Pública, justifica-se, antes de qualquer coisa, sob a prerrogativa da primazia da educação para o desenvolvimento da cidadania, para o desenvolvimento econômico e para a modernização das sociedades. Além de consagrada a relação entre desenvolvimento e educação, como propõe Cavalcanti (2011), ressalta-se também o poder democratizante desta, tendo em vista as diversas políticas públicas educacionais e o peso de reformas administrativas que as afetaram, sobretudo por meio de programas de modernização da gestão nos últimos anos.

Tomando-se a efetividade como um indicador de valor que deve permear as ações da Administração Pública (MOTTA, 1972), quando considerada a “efetividade” das políticas públicas de educação no Brasil, os dados, ao invés de indicarem a mudança pretendida há várias décadas pela Administração do Desenvolvimento, exibem um cenário desolador (ARRETCHE; FUSARO; GOMES, 2012).

O PPE foi oficialmente implementado em 2011. Como política pública pertencente a um Modelo de Gestão Integrada (“Todos por Pernambuco”), o PPE desdobra objetivos estratégicos relativos à melhoria da qualidade da educação pública e à formação profissional em metas pactuadas pela Secretaria de Educação e pelo governo do estado. O sistema de monitoramento por meio de indicadores de resultados, no qual se pauta, é operacionalizado por meio de avaliações diretas de desempenho realizadas junto às escolas estaduais e aos próprios estudantes. Foi formalizado com o Decreto Estadual nº 39.336 de 2013, pelo qual foram estabelecidas as diretrizes para os Programas de Gestão por Resultados com geração de Valor Público. Conforme seu artigo 7º, os Pactos de Resultados, tal como é o caso do Pacto pela Educação, constituem “metodologias específicas de Gestão por Resultados aplicadas em

programas multisetoriais, previstos no Mapa da Estratégia do governo com a finalidade de obter a melhoria em indicadores de qualidade dos serviços públicos”.

Adotando métodos como o monitoramento por meio de indicadores, a pactuação de metas para gestão por resultados e instrumentos de participação popular para o delineamento inicial de demandas educacionais, como os Seminários Regionais, por exemplo, o PPE alega reunir “práticas inovadoras” na gestão de políticas públicas voltadas para a educação. As referências feitas às inovações proporcionadas pelo PPE têm em vista tais práticas de gestão, até então, nunca adotadas por outras políticas públicas educacionais no estado de Pernambuco.

Até o início de 2017, o PPE envolvia um total de 768 escolas de todas as regiões do estado, monitoradas por meio de um sistema mensal de metas por Painel de Avaliação de Resultados estabelecido para todos os anos do Ensino Médio. Vale pontuar que até o final de 2015, o PPE direcionava-se apenas a escolas de ensino médio, quando, a partir de então, foram introduzidas no plano as EFAF’s, mesma época em que se iniciaram as parcerias do governo do estado com alguns municípios (SEPLAG, 2018).

Fundamental para a reestruturação da rede de gestão escolar demandada para o funcionamento do Pacto foi a adoção do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE), do Índice de Desenvolvimento de Educação de Pernambuco (IDEPE) e da criação do Bônus de Desempenho Escolar (BDE). O SAEPE nivelou uma grade curricular mínima em toda a rede de escolas vinculadas ao Pacto, aferindo anualmente o desempenho das escolas. O IDEPE é um indicador exclusivo de Pernambuco, semelhante ao Ideb, porém avaliado em um intervalo de tempo menor (um ano) e de forma censitária, em todas as escolas do estado, enquanto que o Ideb é avaliado a cada dois anos, de forma amostral (algumas escolas selecionadas para a realização da prova). Já o BDE premia com um décimo quarto salário os profissionais de escolas que alcançarem as metas de melhoria previstas pelo SAEPE (PERNAMBUCO, 2015).

O sistema de acompanhamento dos resultados do PPE ocorre por meio de reuniões que abrangem todos os níveis de ação do governo junto à Secretaria de Planejamento e Gestão do estado (SEPLAG) e à Secretaria de Educação (SEE), até alcançar as Gerências Regionais de Educação (GRE’s) e inclusive as equipes das escolas vinculadas ao Pacto. Junto com sua implementação, as mudanças mais significativas relativas a essa política de educação trouxe mudanças, sobretudo no que diz respeito à implantação de uma política diferenciada de “responsabilização educacional”, por meio da definição de indicadores e de metas educacionais. Basicamente, são trabalhados dois tipos de indicadores no nível da gestão: Indicadores de Processo e Indicadores de Resultado (SEPLAG, 2018).

Os indicadores de processo são mensurados pela frequência discente e docente, razão entre o número de aulas previstas e aulas dadas, cumprimento dos conteúdos curriculares, número de estudantes abaixo da média e inclusive a taxa de participação familiar nas reuniões escolares. Já os indicadores de resultado são aqueles que são oficialmente publicados como saldo do processo. Os mais representativos são o Ideb e IDEPE, este último aferido pela prova do SAEPE, em Língua Portuguesa e Matemática, que passou a ser realizada anualmente em todas as escolas do estado para gerar relatórios pedagógicos, e também levando em consideração a média escolar de aprovação dos alunos (SIEPE, 2017).

Acrescentam-se à essa lista os chamados “Indicadores de impacto”, mais difíceis de mensurar e menos divulgados junto à comunidade escolar. Esses últimos são trabalhados mais especificamente pela SEPLAG e obtidos principalmente junto à Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), autarquia de pesquisa e estudos com dados estatísticos.

Além do trabalho com indicadores e metas, outra mudança consubstancial advinda junto com o Pacto que merece ser ressaltada como pedra de toque para a sustentabilidade de novas práticas na gestão do contexto escolar foi o movimento em direção à modernização do sistema

utilizado por toda a rede estadual para divulgação das notas dos alunos e todas as demais informações que compõem os indicadores utilizados no PPE. O Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE), ferramenta de apoio ao professor na *web*, foi implantado em 2012 e é alimentado por professores e educadores de apoio, além de contar com ambientes integrados de informações da “Gestão da Rede de Ensino”, “Gestão de Programas Educacionais” e um ambiente “Pedagógico” (PERNAMBUCO, s.d).

O Pacto pela Educação em Pernambuco também apresenta carências, a começar pelas falhas ainda existentes no esforço de fazer com que as estratégias elaboradas a nível estratégico cheguem efetivamente ao “chão da escola”, das críticas ainda mencionadas em relação aos índices da “filosofia da gestão por resultados” e do longo caminho a ser percorrido para o alcance de uma média (Ideb) que efetivamente simbolize excelência da qualidade no ensino e na aprendizagem dos estudantes.

A ideia de investigar “práticas inovadoras na gestão” tomando a Administração para o Desenvolvimento como conceito sensibilizante advém também de uma das quatro perspectivas presentes no corrente Mapa da Estratégia de governo do estado de Pernambuco, programado para o período 2015-2018, ora definida como “Gestão Participativa e Transformadora”. Nos termos do Relatório Anual das Ações do Governo publicado em 2015, tal gestão deve ser “capaz de gerar resultados para a sociedade através do desenvolvimento contínuo do Modelo de Gestão do Estado e do apoio aos municípios, explicitando aspectos da Gestão Participativa e Inovadora implantada” (PERNAMBUCO, 2015, p. 11).

Tomando-se como conceito sensibilizante a ótica guerreirista das possibilidades, seria possível vislumbrar a inovação na gestão como uma possibilidade objetiva de mudança e de desenvolvimento? Mais que isso, compreendida a gestão do desenvolvimento como um objeto de interesse coletivo (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015), incluindo, nessa seara, a sociedade civil e os governos, seria possível entender a inovação como uma possibilidade genuína para a efetividade das políticas públicas e, por conseguinte, para a transformação social por intermédio da gestão pública? É nesse sentido que o presente trabalho se propõe a discutir a temática da inovação na gestão, investigando a literatura pertinente a mudanças consubstanciais na forma de gerir a política pública, que possam vir a ser consideradas como possibilidades objetivas para o desenvolvimento.

### **3. Revisitando a Perspectiva Guerreirista sobre o “Desenvolvimento das Possibilidades”**

Por seu posicionamento ideológico e suas contribuições às ciências sociais, Alberto Guerreiro Ramos é considerado um dos pioneiros nos estudos críticos em Administração no Brasil (RAMOS, 1981; NERY; PEIXOTO, 2013; SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015), bem como um dos mais importantes expoentes autores na literatura de incorporação de esforços para constituição de uma disciplina de Administração para o Desenvolvimento no campo da Gestão Pública. Um olhar especial à crítica guerreirista justifica-se, como bem apontado por Santos, Santos e Braga (2015), na preocupação do cientista social em relacionar, já na década de 1960, o fenômeno da gestão com o desenvolvimento das nações.

Integrando as discussões a respeito de estágios de modernização dos países e sobre o fenômeno da modernização como mudança social, está a abordagem de Ramos (1983a) sobre o “Desenvolvimentos das Possibilidades”, na qual são contrapostas duas teorias, denominadas por “Teoria N” e “Teoria P”. A Teoria N corresponde à visão clássica de desenvolvimento que, por muito tempo, alimentou o pensamento de que as nações periféricas deveriam se espelhar nos países desenvolvidos, para alcançar o progresso social conforme seus parâmetros e estratégias de modernização. Dessa forma, a Teoria N valida uma compreensão unilinear de evolução, pertinente à ideia de progresso, apontando o desenvolvimento como resultado de um

curso de causas e efeitos decorrentes de um conjunto de ações que se dá em etapas de modo que as sociedades possam alcançar a modernização.

A Teoria P, por sua vez, considera que o curso dos acontecimentos deriva continuamente de uma gama de fatores objetivos e opções humanas. Defende que só é possível tomar decisões e compreender o processo social de forma incremental, considerando as circunstâncias concretas de cada contexto. É essa teoria que tem como decorrente a proposta guerreirista de “desenvolvimento das possibilidades”. Uma das proposições importantes da Teoria P é que nenhum curso de acontecimentos deveria ser considerado resultante da ação recíproca de causas absolutamente necessárias. Dessa forma, é possível, sim, fazer previsões, sujeitas, porém, a um grau variável de certeza, dependendo de algumas circunstâncias concretas (RAMOS, 1983a).

O “desenvolvimento das possibilidades” é, pois, defendido como teoria alternativa aos modelos de desenvolvimento sectário e de desenvolvimento utópico. Deve ser avaliado como modalidade que vai além do indivíduo e se pauta sobretudo na coletividade em questão, considerando os fatores limitantes e inovadores da natureza humana e na capacidade de cada contexto para encontrar seus próprios caminhos para o desenvolvimento (RAMOS, 1983a; 1983b).

Mais uma vez, ressalta-se que o processo de modernização, a ser seguido pelas nações que almejam se desenvolver social e economicamente não deve, na ótica do desenvolvimento das possibilidades, ser orientado por arquétipos ou modelos prontos a serem transferidos ou adaptados aos países em desenvolvimento. A teoria do desenvolvimento das possibilidades (RAMOS, 1983a) é, por assim dizer, coerente com a perspectiva de que a modernidade ou a imagem de progresso associada às nações desenvolvidas, concebidas sob o crivo sociológico evolutivo, é falaciosa, já que: “indicadores de modernização só os poderá haver *ad hoc*, e sua natureza e aplicação somente têm sentido quando postas em relação com as possibilidades de desenvolvimento ou modernização de cada sociedade” (RAMOS, 1983a, p. 18).

Em síntese, analisar os limiões que se encontram na fronteira entre o determinismo e a liberdade implica refletir sobre todas as possibilidades de desenvolvimento de uma nação, considerando as possibilidades objetivas existentes nesse meio (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015). Qualquer nação, dessa forma, poderá apresentar possibilidades objetivas próprias de modernização e, por conseguinte, de desenvolvimento (RAMOS, 1983a). Assim, o modelo das possibilidades de desenvolvimento vem para salientar que a evolução histórica de um país, região ou estado não está presa a padrões passados nem muito menos a padrões externos de desenvolvimento, mas, pelo contrário, sempre há possibilidades de mudança genuínas (HEIDMANN; SALM, 2009).

Como colocam Santos, Santos e Braga (2015), vale pontuar que a visão do “desenvolvimento das possibilidades” caracteriza-se exatamente por tentar superar as perspectivas segmentadas e divergentes do desenvolvimentismo e do neoliberalismo, que consideraram, do primeiro lado, o Estado como senhor único e agente protagonista do desenvolvimento e, do outro lado, o mercado, como principal instrumento de regulação social e de alocação de recursos. Por sua vez, a gestão do desenvolvimento deve ser objeto de interesse coletivo e não apenas de especialistas ou organismos internacionais (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015).

### **3.1 A Inovação como “possibilidade”**

Ramos (1983a) evoca, por meio da Teoria P, um desenvolvimento descrito com base em “possibilidades objetivas”. Como cita Ramos (1983b), vislumbrar o desenvolvimento pelo prisma das possibilidades significa “converter possibilidades concretas em ação” (p. 38), referindo-se a possibilidades que estejam ao alcance imediato, e não a possibilidades abstratas. Na descrição de mais uma das proposições da Teoria P, tais possibilidades não são abstratas,

exatamente por se associarem, necessariamente, a uma situação concreta, e serem passíveis de demonstração empírica (RAMOS, 1983a).

A perspectiva de desenvolvimento descrita por trás da Teoria das Possibilidades permite supor que estratégias governamentais de modernização e de desenvolvimento dos Estados deveriam levar em conta, exatamente, a possibilidade de “escolher dentro de certos limites” (RAMOS, 1983a, p. 8). Considerando a modernização como um tipo de mudança social, caberia, por parte da Administração Pública, desenvolver estratégias orientadas para tanto, sem se prender a padrões passados ou externos, como discutem Heidmann e Salm (2009). De modo mais simples, conclui-se que decisões estratégicas que se pautem nessa concepção de desenvolvimento remeteriam à criação de alternativas para a transformação e, conseqüentemente, para o desenvolvimento, por meio de “possibilidades objetivas” ou “genuínas” de mudança.

Ao contrário das teorias de modernização que se limitam a predizer os caminhos a serem seguidos para alcançar o desenvolvimento – de acordo com os pressupostos da Teoria N – a concepção de desenvolvimento advinda da Teoria das Possibilidades encontra-se intimamente ligada à engenhosidade de administradores públicos ou administradores do desenvolvimento na formulação de estratégias voltadas para a melhoria das políticas governamentais, esforço que não se limita à conformidade aos interesses institucionalizados dominantes (RAMOS 1983b). Não obstante às considerações sobre a tão aclamada mudança social como máxima envergadura da ação administrativa atualizante (RAMOS, 1966), nota-se uma carência ainda eminente de discussões teóricas sobre soluções estratégicas que possibilitem, nesse sentido, efetivamente “dirigir e implementar a mudança” (BENNIS 1966 citado por RAMOS, 1983a, p. 25).

Embora não se refira diretamente à inovação na gestão pública, ao discorrer sobre o futuro da Administração Pública na América Latina, o próprio Ramos (1983b) ressalta a necessidade de renovação nas práticas administrativas, e de modelos e gestão que atendam ao imperativo de desenvolvimento humano e de remodelação do sistema macrossocial. Consciente de que, na grande maioria das práticas administrativas ainda prevaleçam modelos obsoletos de organização e burocracia, o autor ressalta um dilema que desafia a disciplina da Administração para o Desenvolvimento bem como o ofício do próprio administrador público: “de um lado, poderosas pressões que procuram a manutenção do *status quo*; de outro, o imperativo de renovação social em larga escala” (p.42).

Por outro lado, para demarcar essa necessidade de renovação como “possibilidade genuína” – tal qual referenciam Heidman e Salm (2009), Ramos (1983b) destaca ainda que a Administração do Desenvolvimento deve começar em casa, e valida as observações de Thompson (1964), por ele citado, quanto à necessidade de uma administração “adaptativa”, especialmente para os países considerados periféricos, e de um “clima de inovação” na administração pública:

A prática e os princípios administrativos do Ocidente derivam de uma preocupação com controle, e por isto têm pouco valor para a Administração do Desenvolvimento em países subdesenvolvidos, onde há necessidade de uma administração adaptativa, capaz de incorporar constantes mudanças. [...] Como exemplos de tais princípios, vale mencionar: um clima de inovação; operacionalização e compartilhamento de objetivos; combinação de planejamento (pensar) e ação (fazer); minimalização de provincialismos; difusão de influência; maior tolerância para com a independência; evitar a burocratologia (RAMOS, 1983b, p. 44, grifo nosso).

#### 4. Procedimentos Metodológicos Adotados nesta Pesquisa

Tomando-se o caso do PPE como uma política cujo sistema se encontra delimitado por fronteiras identificáveis (GODOY, 2006), esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso qualitativo, tendo como intenção captar os significados latentes de uma situação que está em foco (CRESWEL, 2010), e como concepção epistemológica a percepção de como os indivíduos constroem a realidade em interação com seus mundos sociais (MERRIAM; TISDELL, 2016).

Sem desconsiderar as deficiências ainda latentes na educação pública do estado, o reconhecimento internacional do modelo de gestão e os índices de desempenho que colocaram o estado de Pernambuco em um cenário de destaque nacional nos anos de 2013, 2014 e 2015 fazem do PPE um caso “representativo” – segundo as considerações de (YIN, 2005) – para capturar e descrever práticas inovadoras de gestão em políticas públicas.

Os instrumentos de coleta de dados envolveram, a princípio, análise documental e análise de fontes diversas da chamada “literatura cinzenta” (FLICK, 2013), enquadrando-se em uma etapa primária de investigação a consulta a relatórios técnicos do Governo do Estado, além de dados das páginas institucionais da SEPLAG e da SEE do estado, bem como arquivos e artigos publicados referentes ao Modelo de Gestão “Todos por PE” (do qual o PPE é parte integrante). Também foram consultados slides de apresentações institucionais do PPE, disponibilizados pela SEPLAG, Cartilhas de treinamento do Programa de Formação Continuada de Gestores Escolares de Pernambuco (PROGEPE), Balanços da Educação da SEE-PE, bem como as legislações pertinentes ao Modelo de Gestão Integrada e ao Pacto pela Educação, e seus respectivos marcos legais. Ressalta-se que a concepção de *corpus* aqui adotada remete à coleção dos arquivos que compuseram o recurso geral de investigação para análise secundária (BAUER; AARTS, 2002).

O aprimoramento do *corpus* se deu com os dados obtidos mediante realização de 18 entrevistas semiestruturadas, realizadas no período compreendido entre outubro de 2016 a janeiro de 2017, considerando respondentes dos dois níveis de ação do governo do estado – estratégico e tático – responsáveis pela operacionalização das estratégias gerais do PPE junto a escolas consideradas prioritárias e pelo sistema de monitoramento de resultados dessa política. Os principais atores que integram esses níveis são gestores da SEPLAG (Gestores Governamentais), da SEE (Secretário Estadual de Educação e Secretários Executivos) e das GRE’s (Gerentes Regionais e Coordenadores Setoriais de Educação).

Para a seleção de Gestores regionais, de acordo com proposta de Bauer e Aarts (2002), foram considerados os critérios de relevância, considerando as GRE’s com maior crescimento percentual do IDEPE acumulado no período compreendido entre 2008 e 2015<sup>ii</sup> (As GRE’s Metropolitana Norte, Recife Norte e Agreste Meridional); e, secundariamente, os critérios de representatividade e conveniência durante o período de realização das entrevistas. A representatividade foi relativa à quantidade de escolas abrangidas pela GRE e a conveniência, relativa ao acesso à GRE e à possibilidade de agendamento para observação, considerando também a disponibilidade de gestores regionais e de coordenadores para o agendamento de entrevistas mais a oportunidade de compreender diferentes posições de sujeito (não apenas gestores das GRE’s com alto índice acumulado de IDEPE). Segundo ambos os critérios foram selecionadas mais duas GRE’s (Recife Sul e Agreste Centro Norte).

Para a seleção dos Coordenadores Setoriais, seguiu-se o critério da relevância, sendo entrevistados seis Coordenadores das GRE’s elencadas segundo o mesmo critério, na seguinte disposição de Coordenações Setoriais: Gestão de Rede (2), Desenvolvimento da Educação (2), Administração e Finanças (1) e Educação Profissional (1). Os respondentes da SEPLAG e da SEE foram entrevistados conforme o critério da conveniência. Foram entrevistados três Gestores governamentais da Unidade de Gestão por Resultados da SEPLAG. Os três

Secretários Executivos das Secretarias de apoio da SEE-PE foram pertencentes, respectivamente, à Secretaria Executiva de Educação Profissional; Secretaria Executiva de Administração e Finanças e Secretaria Executiva de Planejamento e Coordenação, além do próprio Secretário Estadual de Educação.

O quadro total de respondentes foi dividido em três estratos, identificados nos discursos dos respondentes (A – Gestores governamentais; B – Secretário de Educação e Secretários Executivos; C – Gerentes Regionais e Coordenadores Setoriais) por entender-se como uma informação útil na compreensão das práticas inerentes a cada contexto dos níveis tático e estratégico de gestão do PPE.

Como técnica de análise dos dados coletados das entrevistas, foi utilizada a análise temática de conteúdo (BARDIN, 1977; GOMES, 1994). Nesta pesquisa, a análise temática foi direcionada a desvelar os núcleos de sentido a partir da definição de “unidades de contexto” com base naquilo indicado por Bardin (1977) para a sua delimitação. A Administração para o Desenvolvimento e a Teoria das Possibilidades foram tomados como conceitos sensibilizantes para a criação das categorias, segundo indicado por Charmaz (2006).

Conforme apontado por Blumer (1969), os conceitos sensibilizantes constituem suposições e perspectivas prévias assumidas pelo pesquisador, que auxiliam na modelagem de tópicos importantes para sua investigação e para o enfoque conceitual a priori adotado em seu trabalho. Sendo oportuno lembrar que eles oferecem um ponto de partida, e não de chegada, podendo vir à tona no processo de codificação e análise de dados e prover uma oportunidade de disciplinar o desenvolvimento de ideias posteriores, mas não de limitá-las (CHARMAZ, 2006).

A partir da seção seguinte, destacamos como algumas das práticas identificadas nos níveis tático e estratégico do PPE, puderam responder à pergunta de pesquisa por meio da identificação de duas categorias emergentes do campo, orientada pelos conceitos sensibilizantes adotados. Essa categorias concentraram-se em uma análise apurada em torno de práticas especificamente advindas com o PPE e aqui consideradas inovadoras no sentido de caracterizar “possibilidades objetivas” de mudança e conduzir a estratégias eficazes de modernização.

## **5. A Inovação como Possibilidade Objetiva sob a Ótica da Administração para o Desenvolvimento: Algumas Práticas do PPE em Análise e seus Sinalizadores de Efetividade**

A começar pelo resgate de algumas concepções básicas da “Teoria P”, cujo enfoque recai sobre as possibilidades de desenvolvimento que podem ser encontradas em qualquer Estado-nação, ressalta-se a concepção de que o desenvolvimento, nesse sentido, não deveria ser orientado por pré-requisitos, ou mesmo corrompido por “obstáculos determinísticos” (RAMOS, 1983a). Seguindo essa linha de raciocínio, e observando a posição de liderança assumida por Pernambuco no Ideb, em 2015, mesmo detendo o pior Índice de Desenvolvimento da Educação em 2007 (SEPLAG, 2018), foi possível visualizar neste caso nuances bastante ilustrativas da Teoria das Possibilidades. A reversão de conhecidos baixos níveis de desempenho no Ensino Fundamental no âmbito dos municípios de Pernambuco também se mostrou uma quebra de expectativas nesse sentido.

Ao ressaltar que não há causas supostamente necessárias ao desenvolvimento, uma apreciação crítica da Teoria P permite enxergar possibilidades de mudanças genuínas, independentemente de padrões passados ou externos (HEIDMANN; SALM, 2009). O conceito de “possibilidade objetiva” traz, nesse sentido, mais facilidade para compreender quais caminhos poderiam ser objetivamente elencados para atender a tais necessidades de mudança, sendo potencialmente capazes de promover o desenvolvimento.

Para o caso do PPE, a proposta de descrever inovações na gestão como “possibilidades objetivas” de desenvolvimento considerou como critério a indicação de mudanças que pudessem refletir determinados sinais de efetividade da política pública. Conforme já pontuado anteriormente, este critério constitui indicador de valor especial para as ações da Administração Pública (MOTTA, 1972) e preceito fundamental para uma gestão que se diz voltada ao desenvolvimento (MOTTA; SCHMITT, 2013).

As práticas analisadas a seguir – o uso **de indicadores de desempenho** e a **publicitação de descritores escolares, ou dos resultados do Pacto** - pela perspectiva do SIEPE, dos painéis de gestão e pela própria mídia - foram consideradas inovadoras considerando-se os sinais de efetividade das mesmas, pela ótica da gestão, especialmente para o contexto e a comunidade escolar. A medida que essas categorias foram analisadas, também foram descritos os principais sinalizadores de efetividade identificados.

## 5.1 O Uso de indicadores

Em relação ao uso dos indicadores, inerentes ao sistema de monitoramento do Pacto, percebe-se um conjunto de implicações variadas em função do tipo de indicador trabalhado: de processo ou de resultado, também incluindo nesse campo os descritores escolares de desempenho. Nesse sentido, o principal sinalizador de efetividade do uso de indicadores, pela perspectiva da gestão, traduz-se na criação de um *olhar diferenciado para as escolas e para os alunos prioritários da rede pública*.

São denominadas de “prioritárias” as escolas que obtiveram resultados inferiores a uma nota de corte estabelecida pela SEE e validada junto à SEPLAG. Os parâmetros para definição dessa nota de corte são definidos com base na média nacional do Ideb e também na evolução do IDEPE para o período, já que aquele é aferido apenas a cada dois anos e o IDEPE, anualmente. Enquanto que o alunos “prioritários”, são determinados pelo rendimento insatisfatório dos descritores de desempenho individual. A demarcação de escolas prioritárias permite, a priori, uma destinação de recursos melhor fundamentada:

Então hoje nós temos um conjunto de escolas, que chamamos de ‘escolas prioritárias’ e quando nós temos um recurso que precisamos iniciar pra algum lugar, nós iniciamos pelas escolas... e pelas regionais [GRE’S] que precisam melhorar o resultado. Então influencia não só aspectos mais conceituais de gestão, influencia a parte mais pragmática da gestão que é a aplicação de recursos (ENTREVISTA B.3).

A identificação das escolas e dos alunos chamados de “prioritários” também implica em um acompanhamento preciso o suficiente para identificar as GRE’s cujas respectivas escolas demandam atenção especial da gestão ou maiores esforços pedagógicos, referente aos alunos que precisam de reforço escolar ou demandam estratégias diferenciadas de aprendizagem. As escolas prioritárias, nesse aspecto, podem identificar exatamente os pontos que precisam melhorar para sair dessa condição e obter melhor desempenho:

Porque ela enxergava que melhorar Matemática não é melhorar Matemática, é melhorar o determinado descritor [...] Às vezes não estava acompanhando porque naquela região tem uma carência enorme né? Do ensino fundamental e às vezes precisava fazer um trabalho maior de reforço escolar [...]. Então cada escola passou a construir o seu próprio diagnóstico, a sua própria visão. Mas pra isso a gente precisava chegar pra ela e dizer “ó, tá aqui os dados, se conheça mais” e aí isso, na minha opinião, fez toda diferença, fez toda diferença no trabalho (ENTREVISTA B.1).

Nesse caso, a possibilidade está em ter disponíveis instrumentos de gestão que permitam uma atuação direcionada do gestor. Ao mesmo tempo, em dar sentido à agência quando o mesmo percebe que “melhorar Matemática” significa melhorar determinado descritor referente à disciplina. A possibilidade em si não garante que esse acompanhamento será sempre feito de forma tempestiva e mais adequada, porém permite, objetivamente, determinar padrões e prioridades de atuação na política pública e, coincidentemente ou não, têm garantido uma sustentação do número de escolas abaixo da média mesmo face a elevação anual da meta definida pela Secretaria:

Então a gente atendia, sei lá, 300 escolas que tinham desempenho abaixo de 2.6. Ok, então a gente melhorou o resultado geral. Aí a gente pega... escola prioritária não é mais quem tem desempenho abaixo de 2.6, abaixo de 2.8. Passamos de 2.8 pra três, de três pra 3.2, de 3.2 pra 3.4 e pra esse ano [2017] a régua é 3.5 que é a Média Brasil. E agora a gente tomou uma decisão estratégica e tem uma mensagem muito importante [...]. Nós estamos dizendo com essa mensagem que prioritário é que a gente quer tirar desse patamar a escola que tá abaixo da Média Brasil (ENTREVISTA B1).

Ainda que neutralizando a pretensão de superar a média brasileira, o mérito fundamental de conseguir manter um crescimento sustentável da média escolar por meio dessa estratégia estaria em perceber um maior nível de igualdade entre as escolas por meio da minimização de lacunas dentro da própria rede. Dentro desse raciocínio, a possibilidade de dirigir ações voltadas à diminuição de tais lacunas apontam, no sistema de monitoramento por indicadores de resultados do PPE, um conjunto de instrumentos norteadores das ações do gestor, reforçando, pelo menos nesse sentido, que não se trata apenas “do número pelo número”.

## **5.2 A Publicitação do desempenho escolar e dos resultados do PPE**

Ao passo que o trabalho com indicadores traga implicações importantes para o nível da gestão, a sua publicitação já tem reverberado sinais peculiares de efetividade da política pública a um nível ainda mais próximo da comunidade e do contexto escolar. Tais sinais emergem dadas as possibilidades objetivas de acesso ao SIEPE, o qual permite o acompanhamento do desempenho discente pelos pais ou responsáveis, e da disseminação dos resultados do PPE, visível nos painéis de gestão (onde ficam expostos os principais resultados da GRE) ou pela própria mídia, quanto à visibilidade dada aos resultados do IDEPE, principal indicador de resultados do Pacto.

A princípio, é possível afirmar que a possibilidade de acesso a um sistema integrado com todas as informações e indicadores trabalhados no Pacto trouxe para a rede um sentimento de maior *credibilidade* para a escola pública. Como um sinalizador importante para a efetividade da prestação de serviços educacionais, esse sentimento parte de uma percepção que se manifesta primariamente no trabalho dos próprios gestores, quando mencionam que “a escola pública era desacreditada”, mas voltou a ser “acreditada”. Muitos depoimentos em torno da questão da credibilidade também suscitaram comparações entre a escola pública e privada, ressaltando essa possibilidade de acesso ao SIEPE como um ponto positivo em credibilidade para a escola pública.

Na ótica da gestão, a publicidade dos indicadores no SIEPE também implica objetivamente em mais *transparência* no serviço público, associando-se esse benefício ao direito elementar da comunidade de conhecer sua natureza. É útil considerar que os efeitos resultantes de mais transparência e credibilidade por meio do acesso a um sistema integrado de informações também representa, para a comunidade escolar, uma mudança cultural na forma

de acompanhamento do discente, “quebrando barreiras” e encurtando o tempo de *feedback* sobre o desempenho no sistema escolar entre professores, pais e alunos.

Ainda que nem todos os pais dos alunos se interessem ou tenham familiaridade com o acesso aos dados do SIEPE, outra implicação importante referente a essa possibilidade diz respeito a uma “*percepção*” de *empoderamento*, por parte da comunidade escolar, em relação à preferência por uma determinada escola em detrimento de outra. Trata-se apenas de uma percepção, uma vez que ainda não implica em efetivo poder de escolha por parte da população. A universalização do acesso às escolas de tempo integral, por exemplo, ainda é objeto de interesse perseguido pela SEE-PE. Entretanto, a “percepção” da notoriedade do desempenho dessas escolas, bem como a capacidade da população para elencar escolas como “melhores” ou “piores”, gera na comunidade uma espécie de empoderamento em potencial. Pela ótica da gestão, essa percepção se faz latente mediante observação da disponibilidade de vagas para matrículas nas escolas com melhor desempenho, caso de muitas escolas de referência, como citado a seguir:

Éh... nós temos aqui em [...] uma Escola de Referência, a escola [...]. Hoje ela tem o melhor resultado do IDEPE do agreste. E está sem... está entre as dez melhores... Não é dez não... entre as vinte melhores, se eu não me engano... do resultado geral... Então... de repente, isso foi pra mídia... e hoje eu não tenho uma vaga lá. Porque todos os pais querem que seu filho vá pra lá. Quando a gente diz que não tem, e que oferece outra escola, eles perguntam logo: e como é que tá o ‘resultado’ dessa escola? Ele pode não saber que resultado... se é IDEPE, se é Ideb... isso eles não sabem... Mas e ‘como é que tá o resultado’ dessa escola? (ENTREVISTA C.1).

Por outro lado, para os casos de pais que já manifestavam uma concepção semelhante em relação a essa busca antes mesmo do Pacto, a percepção resultante de preferências por determinadas escolas, fundamentadas pelos “parâmetros” dos resultados também pode auxiliar a gestão no momento de alocar as matrículas. Afinal, como revela o respondente, tudo parece estar mais transparente: “Agora a gente vê que a gente pode dizer a ele, ‘óh, você quer ir pra essa, mas essa tirou quatro, não é melhor essa aqui que tá pertinho com cinco, pra seu filho?’, então a gente agora tem um parâmetro, está público aí, está público” (ENTREVISTA B.4).

Assim como no depoimento do gestor, vale lembrar que, grosso modo, tais parâmetros se referem aos resultados do IDEPE. Uma provável abordagem em torno dos demais indicadores e sua publicitação se mostra, por fim, em uma das implicações talvez mais subjetivas, porém pertinentes pela perspectiva da gestão, em seus relatos sobre um nível mais aprofundado de *conscientização pedagógica* da população em relação ao próprio contexto escolar:

A gente já tem pai de família, quando a gente apresenta os resultados da escola, ele dá opinião, ele sabe por que, ele já se queixa da qualidade dos serviços de alguns profissionais. Ou então eles já dão visibilidade àqueles que se destacam, em dizer, ‘esse aqui não pode sair da nossa escola porque é um bom profissional’, em dizer, ‘essa escola a gente não quer...’, por exemplo, que se mude o tipo de oferta de ensino que ela tem porque ela dá bons resultados naquela oferta (ENTREVISTA C.2).

Pelas reivindicações que chegam até a gestão, infere-se que a inclusão dessa discussão no âmbito das GRE’s já esboça uma maior preocupação popular em relação aos itens que, na verdade, nada mais são do que os indicadores de processo e descritores escolares: frequência de professores e alunos, razão entre aulas previstas e dadas, desempenho dos estudantes etc. O

aprofundamento dessa consciência também tem sido corroborado via participação da população nos Seminários Regionais, refletido por meio de demandas que começam a se referir ao sistema pedagógico escolar, como nos casos em que a população pede que não se municipalize a escola, ou se refira à “qualidade” do serviço prestado. Conforme depoimento de um dos Secretários de Educação entrevistados, o PPE começou a pensar em educação de uma forma muito pragmática: “vamos melhorar o prédio, vamos melhorar a infraestrutura, vamos melhorar a merenda, vamos ter livro”, aquele pacote básico que constitui o serviço” (ENTREVISTA B3). Com o decorrer dos anos, porém, os gestores têm relatado menos reivindicações relacionadas a elementos como merenda ou infraestrutura da escola e mais reivindicações por qualidade.

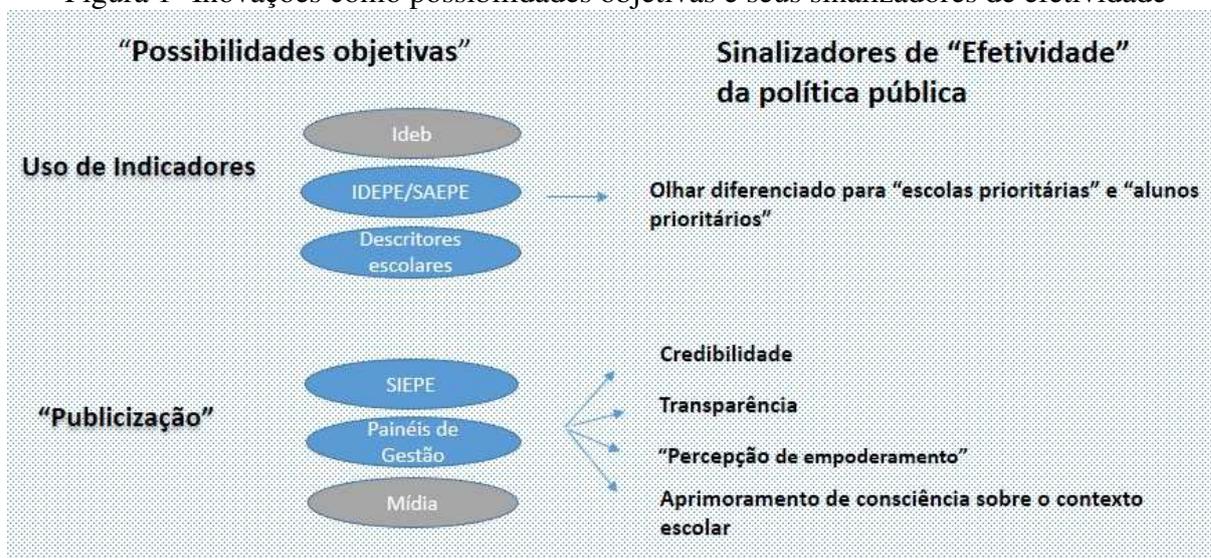
Ainda que esse pedido não seja feito de uma forma direta, como mencionou outro depoente: “difícilmente você vai ouvir obviamente uma pessoa da população que não conhece bem as ferramentas de gestão pedir ‘olha, eu quero que vocês propaguem esse modelo de gestão’ é muito improvável que isso aconteça em curto espaço de tempo. Mas nós escutamos coisas do tipo “olha, eu não quero que municipalize a escola aqui no meu município” (ENTREVISTA A.3). Dessa forma, é que a gestão visualiza uma mudança de consciência referente à comunidade escolar, na medida em que outros aspectos relativos à forma de gerenciamento passam a ser mencionados pela população:

Então a população já não é mais só construir escola, recuperar escola, né? [...] mas já tem algumas discussões do tipo “olhe, vamos... por que não ampliar as Escolas de Tempo Integral?” né? “Vamos fortalecer a Educação Profissional” então já tem um... a população já tá mergulhando um pouco mais, entendendo um pouco mais a importância de algumas estratégias (ENTREVISTA B.1).

As discussões nos chamados Seminários Regionais também reforçam a ideia de que parte da população já começa a esboçar uma consciência pedagógica mais aprofundada em relação à que apresentava no período inicial ao Pacto. Os Seminários, entretanto, funcionam como um veículo, um momento de maior participação da população, em que surge a oportunidade para apresentar suas principais demandas diretamente ao poder público estadual e captar outros sinais de efetividade da política pública.

A figura a seguir esquematiza como as inovações do PPE descritas anteriormente podem configurar-se como “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento:

Figura 1- Inovações como possibilidades objetivas e seus sinalizadores de efetividade



Fonte: Elaboração própria

As práticas elencadas pelas categorias “uso de indicadores” e “publicitação” configuram-se como possibilidades objetivas exatamente por meio das inovações destacadas ao centro, para o caso do PPE, em azul: IDEPE (aferido por meio do SAEPE) e de descritores escolares, SIEPE e Painéis de Gestão expostos nas GRE’s. O “Ideb” e a “mídia” não constituem, naturalmente, peculiaridades do Pacto pela Educação em Pernambuco, mas associados à tais práticas, ajudam a constituir essas possibilidades objetivas, e por isso foram integrados ao conjunto. Ao lado direito, sintetizam-se os principais sinalizadores identificados para cada categoria, detalhados ao longo da análise aqui exposta.

## **6. Considerações finais**

Em relação à proposta de caracterizar inovações na gestão como possibilidades objetivas de desenvolvimento, algumas considerações podem ser feitas a partir de então. O SIEPE trouxe a “possibilidade” de que cada gestor se enxergasse no sistema, estrutura ou contexto escolar, além de permitir, juntamente às avaliações do Ideb e dos descritores escolares, parâmetros reais para que se pudesse conceder um olhar diferenciado para as escolas e para os alunos chamados de “prioritários”. Os indicadores, a “possibilidade” de identificar com precisão o desempenho escolar a nível de cada aluno e, mais que isso, a “possibilidade” de agência do gestor, para intervir com propriedade na busca de estratégias pedagógicas mais eficazes. A publicitação dos resultados do PPE, trouxe, objetivamente, a “possibilidade” de mais credibilidade para a escola pública e transparência para a rede estadual de ensino.

Pela ótica do desenvolvimento das possibilidades, seria plausível concluir que diversas estratégias de desenvolvimento se tornam efetivamente viáveis por meio de “possibilidades objetivas” que emergem da inovação. Sob esta perspectiva, faz sentido inferir que o estudo sobre práticas de inovação, mesmo que pela ótica da gestão, também permite lançar um olhar delicado para a realidade fora do contexto no qual ela se manifesta (no caso do PPE, para além do contexto escolar propriamente dito).

Curiosamente, é válido dizer que se destacou, ao longo da análise, uma convergência de temas em torno do SIEPE como um dos principais instrumentos de publicitação dos indicadores do Pacto e do IDEPE, indicador local de desempenho autêntico desta política pública. O SIEPE foi citado por quase todos os entrevistados como o instrumento de comunicação mais eficaz entre corpo docente, família dos alunos, escola e GRE, e pontuado como principal plataforma para a mudança de comportamento da comunidade escolar em relação à publicidade e à transparência dos resultados que estão sendo obtidos na educação. No entanto, alguns entraves como atrasos na alimentação do sistema e problemas na rede de internet fornecida nas escolas ainda dificultam e prejudicam a plenitude de seu aproveitamento.

Adicionalmente, propõe-se que, além de atentar para questões referentes a possíveis aspectos ligados a transversalidade dessa política junto a questões técnicas (como na necessidade apontada de manutenção da rede, por exemplo) sejam empenhados maiores esforços para a compreensão de como os estratos mais vulneráveis da população adquirem consciência dos desdobramentos mais significativos das estratégias traçadas pelo governo no início e ao longo de cada período de gestão. Em que pese sinalizadores como o olhar diferenciado para escolas e alunos prioritários e o aumento da credibilidade que vêm sendo conferida à escola pública possam ser fortemente evidenciados como ganhos importantes do PPE em Pernambuco, nota-se que o aprimoramento da consciência sobre o contexto escolar constitui um sinalizador que ainda se encontra em um estágio incipiente de percepção em meio à comunidade.

Dessa forma, no mesmo sentido da necessidade de aprimoramento da consciência da comunidade em relação às estratégias traçadas pelo governo – não apenas no âmbito da educação – sugere-se aqui que o aprimoramento da participação popular na elaboração das

políticas públicas também se configure como um processo importante na identificação de possibilidades objetivas para o desenvolvimento. A ampliação da participação da comunidade por meio de tal ampliação de consciência, junto à ampliação de canais que fomentem uma aproximação à construção social da política pública certamente facilitarão, por sua vez, o reconhecimento, na gestão, de outras “possibilidades objetivas” para o desenvolvimento, e dos sinalizadores de sua efetividade, por parte da própria população.

Por fim, reconhecem-se as restrições deste estudo ao campo da gestão e, naturalmente, às óbvias limitações da pesquisa em alcançar fontes primárias do grande universo ao qual pertence toda a comunidade escolar. Como sugestão para pesquisas futuras, sugerem-se investigações feitas pela ótica de estudantes, ou dos próprios professores, em um foco que venha a maximizar a oportunidade de compreender diferentes posições de sujeitos e triangular os discursos sobre a inovação na gestão.

### Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, M.; FUZARO, E.; GOMES, S. Democracia, políticas sociais e pobreza no Brasil. In.: ENCONTRO ABCP, 8., **Anais...** Gramado, RS, 1º a 4 de agosto de 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70 Ltda, 1977.
- BAUER, M. W.; AARTS, B. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In.: BAUER, M. W.; GASKELL, G., **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- BLOCH, C. **Measuring public innovation in the Nordic Countries**: Copenhagen Manual. Copenhagen: MEPIN, 2010. Disponível em: <[http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102\\_mepin\\_report\\_web.pdf](http://nyskopunarvefur.is/files/filepicker/9/201102_mepin_report_web.pdf)>. Acesso em 03/06/16.
- BLUMER, H. **Symbolic interactionism**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1969.
- CAVALCANTI, A. C. D. **Programa de modernização da gestão pública/ metas para a educação/ 2007-2010...** Dissertação (Mestrado em Educação). UFPB-CE. Programa de Pós-graduação em Educação. João Pessoa, 2011.
- CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis**. London: Sage, 2006.
- CORREIA, M. S. **Capacidade do núcleo estratégico na contratualização de resultados – análise da trajetória de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). FGV- Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2011.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2010.
- CRUZ, M. S. M. **Transformando a gestão pública em Pernambuco: Modelo de Gestão Todos por PE** [s.l.: s.d.]. Disponível em: [http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador\\_repositorio\\_documento/get\\_file?p\\_1\\_id=37791&folderId=38137&name=DLFE-2423.pdf](http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_repositorio_documento/get_file?p_1_id=37791&folderId=38137&name=DLFE-2423.pdf). Acesso em 6/0717.
- DIAS, I. M. Práticas de inovação em gestão pública. In.: AGUNE, R.; GREGÓRIO, A.; NEVES, A.; DIAS, I. M.; CARLOS, J. A.; BOLLIGER, S. (Orgs.). **Dá pra fazer: Gestão do conhecimento e inovação no setor público**. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2014.
- FLICK, U. **Introdução à Metodologia de Pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Pensa, 2013.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In.: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

G1. **Escolas públicas de PE lideram ranking nacional do ensino médio.** 08. Set. 2016. Disponível em <http://g1.globo.com/pernambuco/educacao/noticia/2016/09/pernambuco-lidera-ranking-nacional-do-ensino-medio-segundo-ideb.html>. Acesso em: 12/02/2017.

GERMANO, B. N. **Avaliação de impacto da política de gestão por resultados do Pacto pela Educação do governo do estado de Pernambuco.** Tese (Doutorado em Economia). UFPE – CCSA. Programa de Pós-graduação em Economia. Recife, 2015.

GOMES, R. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In.: DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 16. ed. Petrópolis: Vozes, 1994, cap. 4.

HAMEL, G. The why, what, and how of management innovation. **Harvard business review**, v. 84, n. 2, p. 72, 2006.

HALVORSEN, T. On innovation in the public sector. In: HALVORSEN, T.; HAUKNES, J.; MILES, I. ROSTE, R. **On the differences between public and private sector innovation.** Nifu Step: Oslo, 2005.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. O desenvolvimento ao alcance da política: modelos de possibilidade versus modelos de necessidade. In.: **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.); GUIMARÃES, Tomás de Aquino (apresentação). Brasília: UnB, 2009, p. 21-22.

LEMONS, C. S. **Gestão Pública orientada para resultados: avaliando o caso de Minas Gerais.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública). FGV- Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2009.

MARTINS, H. F. Administração para o Desenvolvimento - a relevância em busca da disciplina. **Governança e Desenvolvimento**, vol. 1, n. 1, abr. 2004.

MERRIAM, S. B; TISDELL, E. J. **Qualitative research: a guide to design and implementation.** San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

MOTTA, P. R. Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 3, p. 39-53, jul./set. 1972.

MOTTA, P. R.; SCHMITT, V. G. H. Administração para o Desenvolvimento: a ideia e a renovação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 2, p. 107-206, 2013.

NERY, M. F.; PEIXOTO, D. L. Mercados e racionalidades: a perspectiva de Alberto Guerreiro Ramos e Cornelius Castoriadis. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 11, n. 4, p. 543-543, 2013.

OLIVEIRA, M. S. M. **Gestão e aprendizagem: evidenciando o Pacto pela Educação.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). UFJF-Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Juiz de Fora, 2014.

PATRIOTA, C. M. P. E. **Política de monitoramento e gestão por resultado: estudo de caso de uma escola de Pernambuco.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). UFJF - Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação. Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública). Juiz de Fora, 2014.

PERNAMBUCO. **Guias “Tecnologias na Escola”.** SEE-PE, [s.d]. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&men=146>. Acesso em 20/04/18.

PERNAMBUCO. **Relatório Anual de Ação do Governo.** 2015. Disponível em: [http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador\\_revista/get\\_file?p\\_1\\_id=27735&numero=9&codigo=410](http://www.seplag.pe.gov.br/c/publicador_revista/get_file?p_1_id=27735&numero=9&codigo=410). Acesso em 25/05/16.

RAMOS, A. G. **Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração.** Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1966.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RAMOS, A. G. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **Rev. Adm. Pública**, vol. 17, n. 1, p. 5-31, jan/mar. 1983a.

RAMOS, A. G. A nova ignorância e o futuro da Administração Pública na América Latina. **Rev. Adm. Pública**, vol. 17, n. 1, p. 32-65, jan./mar. 1983b.

SANTIAGO, F. M. L. **Educação e desenvolvimento em Pernambuco entre 2004 e 2014: Desvelando os nexos do Programa de Educação Integral com o rejuvenescimento da Teoria do Capital Humano**. Dissertação (Mestrado em Educação Contemporânea). UFPE-CAA. Programa de Pós-graduação em Educação Contemporânea. Caruaru, 2014.

SANTOS, E. L.; SANTOS, R. S.; BRAGA, V. Administração do Desenvolvimento na perspectiva Guerreirista: conceitos, contribuições e implicações. **Cadernos EBAPE. BR**, vol. 1, n. 1, p. 462-477, 2015.

SEE-PE. **PE tem maior crescimento do Brasil no Ideb do ensino médio**. 2014. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=37&art=2046>. Acesso em 21/06/17.

SEPLAG. **Todos por PE**. Disponível em: <[seplag.pe.gov.br](http://seplag.pe.gov.br)>. Acesso em: 03/05/2018.

SIEPE. **Índice de desenvolvimento da educação básica de Pernambuco-IDEPE**. Disponível em: <<http://www.siepe.educacao.pe.gov.br/WebModuleSme/itemMenuPaginaConteudoUsuarioAction.do?actionType=mostrar&idPaginaItemMenuConteudo=5911>>. Acesso em: 4/01/17.

THOMPSON, V. Administrative objectives for development administration. **Administrative Science Quarterly**, vol. 9, p. 108, jun. 1964.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

---

<sup>i</sup> Em 2013, antecipou em dois anos as metas projetadas pelo MEC para o período. Também conquistou posição de liderança no *ranking* nacional de menor taxa de abandono escolar do Brasil, em anos consecutivos de 2013 e 2014 (SEE-PE, 2014). Em relação aos resultados do Ideb divulgados para o ano de 2015, ficou entre os cinco estados que cumpriram a meta prevista para os anos finais do Ensino Fundamental e entre os dois únicos estados brasileiros que cumpriram a meta para o Ensino Médio. Ainda neste ano, as escolas públicas pernambucanas colocaram Pernambuco, juntamente com o estado de São Paulo, na posição de liderança no ranking nacional para o índice do Ideb (G1, 2016).

<sup>ii</sup> A opção de considerar o acúmulo de crescimento percentual desde o momento da implementação do Modelo de Gestão Integrada “Todos por Pernambuco”, em 2008, justifica-se pelo fato de já iniciarem, nesse período, algumas ações de monitoramento do trabalho nas GRE’s e políticas voltadas à preparação de um contexto propício para colocar em prática o PPE, com o planejamento das ações que serviriam de base para o seu lançamento oficial em 2011.