

Contratualização na Administração Pública: Análise do Alinhamento dos Contratos de Gestão da Secretaria Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul 2016-2017 com o Plano Estadual de Educação 2014-2024

ROBERTO SILVA PEREIRA

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

LUIZ MIGUEL RENDA DOS SANTOS

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

ITAMAR KIYOSHI DA SILVA KUBO

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Resumo

Este artigo tem como objetivo verificar e analisar os indicadores e resultados dos contratos de gestão 2016-2017 da Secretaria Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul e seu alinhamento com o Plano Estadual de Educação 2014-2024 (PEE). A análise se deu por meio da confrontação dos resultados dos contratos de gestão com as metas correlacionadas no PEE. As entidades públicas têm se utilizado dessas ferramentas como contratos de gestão, na qual o administrador estabelece metas por meio de um contrato com o gestor da pasta, como forma de responsabilizar e controlar a gestão por meio dos seus resultados. Logo, faz-se a indagação da eficácia e efetividade no que tange seus resultados e impactos. Os indicadores escolhidos, precisam ter os atributos apropriados e necessários para realização das mensurações, comprovando a eficácia e efetividade da política pública, programa ou projeto. Considerando que a metodologia deve ser utilizada, não somente para uma avaliação, mas como uma ferramenta de monitoramento e controle. O artigo lista os indicadores adotados no MS, para pasta da Educação, suas fragilidades e alguns problemas que perduram por anos na educação escolar de âmbito Estadual, conforme indicadores nacionais, regionais e pontamentos no relatório de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de MS. A pesquisa justifica-se pela relevância do tema: contrato de gestão e a política pública da educação. Ao final da pesquisa, fica evidente a falta de alinhamento entre o Contrato de Gestão e o Plano Estadual de Educação e que não basta utilizar-se de mecanismos de modernização para mensurar o desempenho da gestão ou ferramentas que apresentem em seus resultados a excelência, se os indicadores não foram definidos de forma coerente com as metas e objetivos que se deseja alcançar ou mesmo se os serviços ou produtos oferecidos à sociedade não refletem a excelência.

Palavras-chave: Contrato de Gestão, Indicadores, Plano Estadual de Educação.

1 INTRODUÇÃO

O Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (MS) tem buscado novas ferramentas para melhorar e fortalecer a gestão pública nos últimos anos. Entre esses instrumentos está a chamada contratualização da gestão, que tem como foco principal a busca de melhores resultados.

Segundo Oliveira (2008, p. 14), contratualização é um “acordo administrativo organizatório e colaborativo”, uma afirmação de interesse na busca conjunta de um objetivo comum, demonstrando inicialmente a ideia de colaboração de interesses.

A contratualização tem por base a avaliação de desempenho do gestor, trazendo um novo modelo de gerenciamento governamental. No entanto, a adoção dessa ferramenta não é recente alguns países já experienciaram o uso dessa metodologia. Exemplo deles, são Nova Zelândia, Alemanha e Estados Unidos da América. Bem como o Governo Federal Brasileiro e alguns Governos Estaduais como Rio Grande do Sul e Paraná (Perdicaris, 2010).

No caso de MS observa-se no site da Secretaria de Governo do MS, que no ano de 2015, o governo implementou no Instituto de Meio Ambiente do estado o projeto piloto de gestão por resultado, onde o secretário assinou um contrato com o poder público e tem metas e resultados a serem alcançados. No ano seguinte, a metodologia foi expandida para outras secretarias da administração Estadual.

Essa ferramenta de gestão abarca as características da Nova Gestão Pública (NGP), e tem como objetivo assegurar os resultados das ações governamentais, ainda que, para tanto, ou exatamente por esse motivo, o rigor dos padrões, das regras e procedimentos possa ou deva ser desconsiderado. Por outro lado, há também, a obrigação da existência de controles externos e de se estabelecerem modelos de medição objetivos, para que a *accountability* aconteça. Sendo assim, as ações não são mais balizadas na lei, normas ou preceitos para que estabeleçam ou definam procedimentos, mas sim em padrões de desempenho e nos resultados esperados, (Rocha, 2011). Esse movimento busca a democratização política, com ênfase crescente no comportamento ético do governo e na transparência da administração pública (Schwella, 2014).

Assim, nessa nova visão, a atuação governamental deve ocorrer mediante a devida instituição de políticas públicas, destinadas a enfrentar os problemas sociais e com foco na entrega de resultados positivos à sociedade. Nesse contexto, ao tratar de políticas públicas, este artigo lança um olhar especial para os resultados das políticas públicas na educação, tendo em vista que ela é considerada um divisor de águas na sociedade, um fator de integração e ascensão social. O ensino escolar possibilita, ainda, atenuação de índices de pobreza, aumento de produtividade e crescimento econômico (Diniz, 2012).

Neste ínterim, é importante lembrar que a educação é maior que a escola ou seu ambiente; tudo que se aprende socialmente é educação. Entretanto, a educação só é escolar quando ela for compatível e delimitada pelo sistema que é gerado no âmbito das políticas públicas.

Entende-se como políticas públicas educacionais as decisões que o governo adota e que tem relação com o ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem. Essas decisões envolvem questões como, construção de prédios, contratação de professores, formação docente, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar, entre outros (Oliveira, 2010).

O Plano Estadual de Educação – PEE de Mato Grosso do Sul (2014 – 2024) é um instrumento para a efetivação de políticas públicas. Ele estabelece metas e estratégias para a

educação no estado para os próximos dez anos e tem em parte seu planejamento no Plano Plurianual (PPA), que é um instrumento normatizador do planejamento governamental de suma importância. Este instrumento está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 – CF/88 e propõe-se a organizar e viabilizar a ação pública, com a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública.

Sendo assim, o PPA não é um instrumento da ação em si, mas um norteador da execução do planejamento. Então para que seja possível colocar em prática o que foi previsto no PPA é necessário que sejam utilizados instrumentos mais específicos para a ação governamental. Nesse sentido, além das leis orçamentárias, é necessário um instrumento que possibilite o acompanhamento, a avaliação e o monitoramento das ações governamentais. É nesse contexto que se inserem os Contratos de Gestão. Tais instrumentos consistem em acordos assinados anualmente entre o Governador e os Secretários de Estado, onde são acordados indicadores e metas a serem cumpridos na busca da efetivação do PEE e PPA.

Assim, tendo em vista que no estado de MS foram firmados contratos de gestão, o presente artigo visa responder a seguinte questão de pesquisa: os contratos de gestão 2016-2017 da Secretaria Estadual de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul estão alinhados com o Plano Estadual de Educação 2014-2024?

Ao pesquisar a efetividade das ferramentas de gestão, é possível enriquecer o debate e direcionar a construção das metas e indicadores dos contratos de gestão, na busca de um resultado efetivo, especificamente no âmbito da educação. Sua importância também é demonstrada na prática ao se analisar os problemas da educação que perduram por anos, conforme apontados nos de relatórios de fiscalização produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado de MS (TCEMS), especificamente relativos ao processo TC/18304/2013, referente aos anos de 2010 a 2012 e até o ano de 2017 não foram sanados. Cabe enfatizar que esses processos são públicos e disponíveis no site do TCEMS.

Segundo Faria (2005), é possível notar que, não obstante o aumento de estudos no campo de análise e avaliações de políticas públicas no Brasil, este ainda se mantém como um campo incipiente, caracterizado por uma ampla fragmentação organizacional e temática, tendo uma institucionalização que resulta em uma notória ausência de estudos dedicados aos processos, às metodologias de avaliação de políticas e insuficiente utilização da avaliação como instrumento de gestão (Rodrigues, 2008; Laisner, 2008; De Mario, 2014).

Nas várias obras da literatura, os problemas identificados estão diretamente relacionados com os indicadores para mensuração de resultados e a forma contratualizar os resultados. Ainda assim, alguns autores como Lapsley (2008), avaliam como avanços irreversíveis, que continuarão na agenda da modernização do Estado nos próximos anos.

Espera-se que este artigo desperte o interesse de novos estudos e debates no que tange a escolha de indicadores e metas, à luz da teoria, para aprimoramento dessa ferramenta de gestão e difundir o seu uso em outras organizações públicas. Que alerte os gestores, órgãos de fiscalização, imprensa e sociedade em geral, pois, não basta o uso de uma ferramenta de modernização da gestão para melhorar os resultados das políticas públicas na área de educação, deve haver também a participação de todos, contribuindo com o processo de governança. Portanto, todos da sociedade devem se informar das políticas públicas, formando grupos em suas conjunturas socioeconômicas para tecer críticas e avaliá-las, exigindo o cumprimento dos seus direitos e a submissão dos gestores públicos aos ditames legais e morais (Dália, 2005).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo desta seção é apresentar a base conceitual para análise do caso da contratualização da gestão na Secretaria Estadual de Educação de MS, com a finalidade de trazer estudos que relacionam os contratos de gestão e o planejamento, metas e indicadores das políticas públicas na área da educação.

2.1 Nova Gestão Pública e Seus Pilares

A reforma administrativa tem como foco buscar sucessivamente os melhores processos e soluções para as estruturas e o funcionamento das políticas públicas e prestação de serviços. Essa abordagem conforme Schwella (2014), resultou na Nova Gestão Pública (NGP), que enfatiza opções provenientes do mercado, para atender às necessidades das políticas públicas, vinculadas a aumentos significativos na utilização de instituições privadas ou sem fins lucrativos, e/ou outras soluções para a execução de programas públicos. A NGP busca realçar e fortalecer os mecanismos de *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas de gestão administrativas na busca de melhores resultados (Barberis, 1998).

Conforme Bresser (2001), no Brasil, o marco inicial da reforma administrativa foi o envio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ao Congresso em 1995 na forma de projeto de emenda constitucional ao capítulo sobre administração pública da Constituição de 1988. O documento foi formado pelas diretrizes básicas e explicações quanto aos objetivos da Reforma do Estado, buscando reforçar a gestão governamental, ou seja, pretendendo reforçar a autoridade do governo em governar.

O modelo da NGP estruturou-se em pilares como governança e *accountability*, que buscam garantir os resultados da ação do governo, mesmo que para isso deixe de lado a rigidez dos padrões, das regras e procedimentos. Justamente seguindo essa tendência, Rocha (2011), afirma que as ações governamentais, em breve não estarão mais baseadas na lei, regulamentos ou normas que definem e estabelecem procedimentos, mas sim em padrões de desempenho e nos resultados esperados.

2.2 Governança

De acordo, com a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África-UNECA (1999), a governança pode ser entendida como o uso do poder e dos recursos políticos, econômicos e administrativos para administrar uma nação. Com base nessa definição, a boa governança busca a gestão eficiente e eficaz de recursos e a solução dos problemas públicos, atendendo assim, as necessidades básicas da população. Assim, não adianta o mero desejo do gestor de melhorar a gestão e de imediato terá a governança, de forma que ela simplesmente apareça, ou seja, implementada, pois é um processo difícil e complexo (Sousa, 2017).

No caso do Estado de MS tem no seu PPA seu programa de governança, de gestão participativa e de gestão de desenvolvimento, de forma desburocratizada e moderna, com foco em resultados. Na busca em construir no Estado uma visão de futuro tornando-o um bom lugar para viver e investir, com qualidade de vida e prioridade nas pessoas, a eficiência e modernização são variáveis fundamentais para essa conquista em médio prazo, (PPA/MS 2014-2020).

A gestão por resultados é a ferramenta principal na busca destes objetivos, como resultado, o fortalecimento da governança, principalmente pela atenuação de conflitos e maior eficiência administrativa e econômica do estado. O sistema de gestão conta com um escritório de projetos, permitindo melhor os processos de planejamentos e monitoramentos das ações

governamentais, bem como a implementação de métodos padronizados e consistente de gestão na administração direta e indireta do estado.

Segundo Teixeira (2017), a gestão do erário público deve ser feita com prévio planejamento e critérios definidos pelo programa de governo aprovado pela sociedade. A qualidade do gasto deve ser equilibrada entre receitas e despesas visando contemplar o programa de governo e as prioridades definidas neste. A transparência das ações do governo deve ser total, apresentando todos os valores de receitas e despesas, assim, as ações implementadas devem ser apresentadas de forma clara à população com a utilização de ferramentas que facilitem o entendimento da aplicação e da gestão dos recursos públicos (Oliveira, 2019).

2.3 Accountability

Accountability do setor público, de forma geral, se apresenta na figura da publicidade, transparência e conhecimento das informações relevantes para tomada de decisões. O governo democrático deve ser aberto a todo tipo de fiscalização para assegurar sua integridade, desempenho e representatividade. Dessa forma, o próprio governo tem a obrigação de gerar e disponibilizar informações úteis e relevantes para o exercício da *accountability* (Pederiva, 1998).

Na definição de Clad (2000), a *accountability* na busca dos resultados e alinhada com a NGP, molda-se, basicamente, por meio da avaliação das políticas e programas públicos como meio para mensurar seu desempenho e estabelecer parâmetros para a prestação de contas da burocracia e dos representantes políticos. Por meio da sua contribuição busca-se o aprimoramento das ações governamentais de forma eficaz, eficiente e efetiva.

Como Dahl (1989) já demonstrou com êxito, a *accountability* só pode ser avaliada se as formas de controle são intencionais, isto é, explicitamente idealizadas para esse fim. A responsabilização transcende a obrigação de prestar conta. A *accountability* não se limita a justificativa ou legitimidade da discricionariedade do gestor público de exercer o Poder Público em nome da sociedade, devendo incluir sanção caso necessite. Tornando importante a participação dos cidadãos, empresários, imprensa, da sociedade em geral no exercício da fiscalização e controle das ações dos governantes.

Logo, a *accountability* se apresenta como uma importante ferramenta de controle e combate a corrupção, levando os gestores a se preocupar com a frequente prestação de contas e com os serviços e produtos oferecidos para sociedade. Sendo firmada em três pilares: moralidade, cidadania e justiça social.

2.4 Contrato de Gestão

O início da ferramenta gestão por resultados teve seus primeiros pulsos na Grã-Bretanha em meados da década de 1980 (Abrucio, 2006), sendo disseminada para outros países anglo-saxões, como a Austrália e a Nova Zelândia (Gruening, 2001). Já os governos locais norte-americanos tornaram-se um laboratório de aperfeiçoamento dessa ferramenta, a partir da década de 1990 (Osborne & Gaebler, 1995). A gestão por resultados também está presente em alguns países da América Latina, como Argentina, Chile, El Salvador, México, Nicarágua e Brasil segundo o Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (2003).

A ferramenta mensuração de resultados faz parte de um conjunto abrangente de modificações que incluem a revisão da macroestrutura do Estado e a criação de agências e organizações públicas não estatais, a determinação prévia dos resultados a alcançar, a organização que se comprometa previamente na busca dos resultados e o reconhecimento do papel da gestão pública, a quem é concedida maior autonomia e imputada nova responsabilização pelos resultados visados. Conforme discorre Pacheco (2009), tais mudanças são acompanhadas, portanto, de uma nova distribuição de responsabilidades, ou *accountability* por resultados.

Já Trosa (2001) sugere que os tipos de contratações são essenciais e correspondem a duas questões distintas: a primeira relacionada com a mensuração das saídas ou outputs a qual permite conhecer o que é produzido com o erário público; já a segunda tem como escopo os resultados ou *outcomes*, ou seja, impacto da construção da cadeia lógica, permitindo o questionamento sobre a eficácia e utilidade do que é produzido. O governo deve mensurar primeiro os serviços prestados e posteriormente avançar em direção ao impacto, por meio da construção da cadeia lógica, ligando os objetivos definidos com os impactos e resultados intermediário das ações.

Para Kaplan e Norton (1997), um sistema de medição de desempenho organizacional estruturado é capaz de alinhar toda a organização em torno da estratégia. Seguindo essas tendências, reforçam Trosa (2001) e Paula (2005), a administração pública busca adoção de novas práticas de mensuração, desempenho organizacional e de gestão por resultados.

Na busca de novas ferramentas de gestão o Estado de MS deu seus primeiros passos na implementação dos contratos de gestão no ano de 2015 e fortaleceu com sua inclusão no PPA 2016-2019, quando o governo instituiu o planejamento estratégico para a agenda de governo. Com apoio de todas as secretarias, que pactuaram e oficializaram seus compromissos em Contratos de Gestão a partir desse momento passaram a ser monitorados pelos técnicos do próprio Governo Estadual.

Neste sentido, o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul editou o Decreto n. 14.160, de 16 de abril de 2015, instituindo o Comitê Estadual de Desburocratização – CED, vinculado à Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização para propor, elaborar e acompanhar a Política Estadual de Desburocratização com objetivo de propor diretrizes que busquem a desburocratização dos processos organizacionais do Poder Executivo e implantação de medidas eficazes para a simplificação e celeridade do trabalho governamental.

Dessa forma, os Contratos de Gestão consistem em acordos assinados anualmente entre o Governador e os Secretários de Estado, nos quais são acordados indicadores e metas a serem cumpridos, assim como projetos e processos a serem executados pelos órgãos e entidades.

Conforme Corrêa (2007), para alcançar uma boa prática de gestão pública por resultados não basta somente a implementação de mecanismos de avaliação institucional. Nesse sentido a gestão pública por resultados deve ser estruturada por meio de diversos mecanismos gerenciais, começando pelo planejamento estratégico das ações governamentais organizadas em projetos ou programas; buscando a ampliação e flexibilidade gerencial; e a criação de novos de indicadores de desempenho; e a avaliação de desempenho, que além da medição das metas estabelecidas, forneça elementos capazes de oferecer informações para aperfeiçoamento das próximas metas gerenciais.

2.4.1 Avaliação e Indicadores da Educação

Para Correia (2019), avaliar é verificar, diagnosticar uma experiência, com a finalidade de obter um excelente resultado, não devendo ser classificatória, e sim uma ferramenta de verificação do que se quer alcançar buscando melhorias contínuas, por meio da coleta de dados e observações que são analisadas, para auxiliar na tomada de decisão, que podem ser: manter, melhorar ou mudar algo.

A avaliação abarca muitos campos como o social, epistemológico, qualidade entre outros e diversos modelos, atores e finalidades, nominando-se por “avaliação educacional” o conjunto de várias modalidades de avaliações relacionadas ao do campo da educação: a avaliação dos alunos, a avaliação dos profissionais, a avaliação institucional das escolas, a avaliação do sistema educativo, a avaliação das políticas educativas (Afonso, 2014).

O mesmo autor ainda destaca que podemos caracterizar um quadro geral das políticas públicas de educação onde se insere o tema central da avaliação, com enfoque na avaliação dos alunos, avaliação dos profissionais e avaliação institucional das escolas, demonstrando a trajetória das iniciativas governamentais, transpostas nos seus discursos normativos e conclusões doutrinárias a propósito da temática.

Para realização das avaliações são necessárias algumas informações ou indicadores, que de acordo com De Martino (2002), são medidas em gerais quantitativas, que possuem significado social usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico ou programático. Em relação aos indicadores Soárez et al. (2005), sugere que a primeira fase para selecionar um indicador seja a busca por um referencial teórico para sua fundamentação. O referencial teórico deve ser alicerçado em uma revisão bibliográfica relacionada ao assunto a ser estudado, com a definição de conceitos e hipóteses, as teorias básicas e metodologias relacionadas. Em seguida, o objeto estudado deve ser bem definido. Essa fase é de suma importância, pois de acordo com a definição do objeto, ele abará domínios distintos que deverão ser medidos pelos indicadores. A última fase é a escolha de indicadores que possam medir e quantificar os domínios que compõem o nosso objeto de estudo (Soárez et al., 2005).

Deponti et al. (2002) dizem que não há uma fórmula pronta para a construção de indicadores, é necessário análise, interpretação e compreensão por parte dos envolvidos. Os indicadores descrevem um processo específico e são particulares a esses processos, e por isso não há um conjunto de indicadores globais adaptáveis a qualquer realidade (Deponti et al., 2002).

Quanto à qualidade, um indicador dependerá das propriedades dos componentes utilizados em sua formulação e da precisão dos sistemas de informação empregados - registro, coleta e transmissão dos dados (Deponti et al., 2002).

Para Farias (2019), o grau de excelência de um indicador deve ser definido por sua validade; capacidade de medir o que se pretende; e confiabilidade - reproduzir os mesmos resultados quando aplicado em condições similares. Pereira (1995) diz que um indicador de alta confiabilidade só tem valor se for também de alta validade. Portanto, essas duas questões precisam ser adequadamente resolvidas para que o indicador reflita, com propriedade, a característica objeto da mensuração. Em geral, a validade de um indicador é determinada por sua sensibilidade e especificidade (Pereira, 1995; Msh/Wsh, 1997; Soárez et al., 2005).

A sensibilidade é a capacidade de medir as alterações desse fenômeno. Já a especificidade é capacidade de detectar somente este fenômeno. Se o indicador mede outro fenômeno em paralelo ele perde a sua validade porque pode fornecer uma avaliação não verdadeira do fenômeno em questão (Soárez et al., 2005). O indicador deve ser capaz de

discriminar corretamente um dado evento de outros, assim como detectar as mudanças ocorridas com o passar do tempo (Pereira, 1995).

2.5 Planejamento Governamental: Plano Estadual de Educação e Plano Plurianual

A educação brasileira tem sua base na Constituição Federal art. 214, Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96 e Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Essas normativas trouxeram impactos na proposta de gestão da educação, financiamento, programas de avaliação educacional, políticas de formação de professores, entre outros alcances, que se apresentavam, com a intenção de melhoria na qualidade da educação, asseguram Costa, Akkart e Silva (2011).

Buscando atender a legislação vigente, o Estado de MS, publicou a Lei nº 4.621 de 24 de dezembro de 2014, a qual aprova o Plano Estadual de Educação 2014-2024 (PEE) do Estado de MS e a lei nº 4.806, de 21 de dezembro de 2015 aprovou o Plano Plurianual 2016/2019.

2.5.1 Plano Estadual de Educação 2014-2024

O Plano Estadual de Educação 2014-2024 tem como base o cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal, no art. 194 da Constituição Estadual, e no art. 8º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE).

O Plano Estadual de Educação foi criado por meio de uma comissão organizadora, formada por trinta representantes, de diferentes instituições educacionais do Estado, conforme Diário Oficial nº 8.657, de 14 de abril de 2014. Com base no plano nacional de educação foram realizados seminários e oficinas até se chegar ao real cenário da educação no Estado e seus principais entraves. Dessa forma, foi verificada e apontadas as principais necessidades e problemas que o Estado deve solucionar para que ofereça uma educação de qualidade para sociedade, atendendo as expectativas dos cidadãos.

Podemos conferir no anexo da lei nº 4.621/2014, que contempla as metas e estratégias para sua execução, no entanto, nosso escopo se limitará a meta 03 – que busca universalizar até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. Com o uso de 23 estratégias, das quais destacamos resumidamente algumas:

Tem como escopo realizar articulação com diversos órgãos, na busca da população de 15 a 17 anos que se encontra fora da escola;

Acompanhar individualmente o estudante com rendimento escolar defasado, buscando sua progressão, recuperação ou reposicionamento em série correspondente a sua idade, com a iniciativa de estudos de recuperação, progressão o parcial ou reforço escolar no contra turno;

Ter resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), como ferramenta de avaliação sistêmica subsidiando as políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridas dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior, comparando esses resultados com a avaliação estadual;

Estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento jovens beneficiários de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar;

Implementar políticas de prevenção à evasão escolar, motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação.

Estabelecer parcerias com as instituições de ensino superior para que projetos de extensão sejam desenvolvidos no campo do conhecimento científico e tecnológico, de forma a atingir 50% das escolas de ensino médio.

2.5.2 Plano Plurianual 2016-2019

Na busca da qualidade dos gastos públicos, é importante saber sobre o preço real das atividades executadas pelo governo e a melhor performance e eficiência do setor público. No entanto, saber o quanto o governo gastou com os seus bens e serviços não é o suficiente, o importante é saber se o resultado alcançado foi eficiente e se ele poderia ter sido realizado com menos recursos (Rezende; Cunha; Bevilacqua, 2010).

Para que o poder público desempenhe bem suas funções é necessário planejamento. O Plano Plurianual é um instrumento normatizador de planejamento para a administração pública. Ele abrange quatro anos e tem como objetivo aperfeiçoar a máquina pública, mantendo a continuidade da prestação dos serviços continuados, assim como ofertar novos serviços ou produtos para a sociedade.

Tendo em vista que o tema educação está inserido nas mais diversas partes do plano a lei nº 4.806, de 21 de dezembro de 2015 aprovou o Plano Plurianual 2016/2019 e desse plano abordaremos a educação em dois eixos, sendo o primeiro nas diretrizes estratégicas – eixo social: onde busca elevar a qualidade da aprendizagem na rede pública de ensino, com foco na formação integral do cidadão, promovendo o desenvolvimento social e o segundo nas diretrizes estratégicas – eixo econômico e ambiental com intuito de potencializar a educação e a qualificação profissional para a maior produtividade da mão de obra.

Em seu texto, o plano aponta a busca pela melhoria da qualidade da educação tendo como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Aponta também o Plano Estadual de Educação – PEE (2014 – 2024), o qual estabelece metas e estratégias para a educação no estado para os próximos dez anos.

Tendo como parâmetro as informações do PPA, do PEE e da SED/MS o cenário apresentado tem sérios agravantes, relacionados aos baixos desempenhos nos resultados do IDEB, questionamentos à qualidade da educação, altos índices de abandono escolar e de repetência. A Secretaria de Estado de Educação de MS propõe de forma geral que sejam elaborados projetos e ações que reduzam o alto índice de abandono escolar e que contribuam para o aumento do índice de aprovação, além de correção na distorção, entre idade e escolaridade.

No PPA constam de forma generalizada a construção de novas propostas para escolas de tempo integral, levantamento do quantitativo de alunos com atraso de mais de dois anos e proposta para sua correção, tornar o ambiente escolar mais agradável com reformas das instalações, projetos de segurança nas escolas, a reestruturação de laboratórios de base científica e tecnológica e a implementação de indicadores de desempenho das escolas da rede. Assim, sinteticamente, esses são alguns pontos que integram os grandes desafios da área educacional do estado para os próximos anos.

3 METODOLOGIA

O artigo compreende uma investigação acerca da experiência do governo sul-mato-grossense com os indicadores e resultados do contrato de gestão da SEDMS 2016 a 2018, comparando com as metas do PEE 2014-2024. Uma das razões que justificam a delimitação do tema e espaço temporal é o período de utilização inicial dos contratos no ano de 2016, a última avaliação disponível que é do ano de 2017 e a importância que a avaliação de programas vem assumindo no âmbito dos governos, sobretudo em um cenário de pós-reforma gerencial da Administração Pública Brasileira. Além disso, a escolha pelo referido tema deu-se em virtude do reconhecimento da importância da educação e de suas políticas para o desenvolvimento do estado e da nação.

Esta pesquisa, segundo Gil (2009), é classificada como descritiva e exploratória: pesquisas descritivas são utilizadas quando se objetiva a descrição das características de determinado fenômeno, relacionando suas variáveis e assumindo caráter exploratório quando, a partir do desenvolvimento de conceitos e ideias, procura-se estabelecer familiaridade com o problema sob o propósito de torná-lo mais explícito.

Quanto à abordagem, esta pesquisa classifica-se como qualitativa, considerando que visa compreender as características situacionais do ambiente observado sem traduzi-lo em números (Silva; Menezes, 2005). Este enfoque é utilizado para suportar as especificidades de fenômenos complexos, ou seja, se justifica em situações nas quais observações qualitativas são usadas como indicadores do funcionamento complexo de estruturas organizacionais também complexas (Lazarsfeld apud Haguette, 1992).

Quanto aos procedimentos técnicos, foram adotadas a estratégia de pesquisa bibliográfica, com buscas em artigos científicos relacionados ao tema e pesquisa documental, como consulta à Constituição Federal art. 214, Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96, Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Lei nº 4.621 de 24 de dezembro de 2014, Lei nº 4.806, de 21 de dezembro de 2015 aprovou o Plano Plurianual 2016/2019.

A pesquisa contou com análise de dados provenientes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD). Adicionalmente, para analisar de maneira geral o cenário e qualidade da educação como forma de classificar o ensino escolar, foram considerados as variáveis e os indicadores apresentados em alguns estudos científicos, conforme demonstra a tabela 01.

Tabela 1 – Indicadores da Avaliação da Educação e Seus Autores.

| Indicadores | O que mede | Autores |
|--|----------------------------|--|
| Índice de desenvolvimento da educação Básica (Ideb). | Desempenho do aprendizado. | Moreno, L. (2019); Vieira, S. L. (2019); Bertagna, R. H., & Borghi, R. F. (2018); Franco, K. O., & Calderón, A. I. (2017); Alavarse; Bravo e Machado (2013). |
| Taxas de aprovação e reprovação. | Rendimento escolar. | Vieira, S. L. (2019); Bertagna, R. H., & Borghi, R. F. (2018); Franco, K. O., & Calderón, A. I. (2017); Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2013). |

| | | |
|--|--|--|
| Taxa de abandono. | Evasão escolar. | Vieira, S. L. (2019); Bertagna, R. H., & Borghi, R. F. (2018); Franco, K. O., & Calderón, A. I. (2017); Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2013). |
| Distorção idade-série. | Analisa se os alunos estão na série correspondente a sua idade. | Moreno, L. (2019); Vieira, S. L. (2019); Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2013); Matos, E. H. C. D., Rocha, F. F., & Arvate, P. R. (2009). |
| Exame nacional do ensino médio (ENEM). | Competências e habilidades aprendidas na escola. | Moreno, L. (2019); Vieira, S. L. (2019); Dourado, R. D., Rodrigues, R. L. R., Cavalcanti, J. C., & Gomes, A. S. G. (2017, July); Minhoto, M. A. P. (2016); Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2013). |
| Formação continuada de professores. | A capacitação continuada dos professores. | Moreno, L. (2019); Vieira, S. L. (2019); do Nascimento, R. L. S., da Cruz Junior, G. G., & de Araújo Fagundes, R. A. (2018); Fernandes, R., & Gremaud, A. P. (2009). |
| Infraestrutura escolar. | A estrutura e o funcionamento das escolas. | Vieira, S. L. (2019); do Nascimento, R. L. S., da Cruz Junior, G. G., & de Araújo Fagundes, R. A. (2018); Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2013); Zoghbi, A. C. P., Matos, E. H. C. D., Rocha, F. F., & Arvate, P. R. (2009); Fernandes, R., & Gremaud, A. P. (2009). |
| Exame nacional de certificação de competência de jovens e adultos (ENCCEJA). | Instrumento de aferição de conhecimentos e habilidades dos participantes nos níveis de conclusão do Ensino Fundamental e Ensino Médio. | Moreno, L. (2019); do Nascimento, R. L. S., da Cruz Junior, G. G., & de Araújo Fagundes, R. A. (2018); Minhoto, M. A. P. (2016). |

Fonte: organizado pelos autores.

Como podemos observar da tabela, é possível verificar e mensurar diversos aspectos da educação, dentre eles: evasão escolar, rendimento escolar, desempenho do aprendizado.

Para discutir os indicadores, a utilização incorreta da ferramenta contrato de gestão e os entraves da educação que perduram por anos no Estado. Destacamos também, as fiscalizações do Tribunal de Contas Estadual, referentes ao ano de 2012 e 2017, apontando em seus resultados que os programas e ações realizadas pela SEDMS não estão sendo formulados de acordo com PEE. Dessa forma, ratificar algumas afirmações e enriquecer a pesquisa utilizando informações e dados do Relatório de Auditoria Operacional, com escopo no ensino médio da rede estadual, referente ao período 2010 e 2012, realizada pelo Tribunal

de Contas de MS – Processos TC/18304/2013 e Relatório de Monitoramento TC/5299/2017 disponibilizados no site do TCEMS.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES

Em 7 de março de 2016, o Governo Estadual do MS celebrou o primeiro contrato de gestão com a Secretária Estadual de Educação, dividido em duas cláusulas. A primeira corresponde à iniciativa equivalendo a 70% do contrato e a segunda correspondendo aos indicadores, relativa aos 30% restantes.

O contrato apresenta 12 (doze) iniciativas de melhoria e 4 (quatro) indicadores. Em 26 de outubro de 2016 realizou-se o primeiro e único aditivo ao contrato, onde foram feitas algumas pequenas alterações frente ao contrato de gestão inicial, no grupo das iniciativas. Entre elas, a diminuição do número de escola que teriam avaliação institucional das 157 iniciais, para 154. O resultado desde contrato foi nota 9,01 em que a nota máxima é 10, conceito *Excelente* e contrato plenamente cumprindo.

O segundo contrato de gestão foi assinado em 09 de junho de 2017, já no meio do ano destinado à sua vigência, vale lembrar que é o segundo ano dos contratos de gestão dessa secretaria e terceiro ano da administração dos gestores, tanto do Governador, como da Secretária de Educação. Novamente a gestão da SED-MS em 2017 obteve nota 9,17 e o conceito *Excelente* que corresponde ao resultado de Contrato Plenamente Cumprido.

Verificou-se também alterações nos critérios de avaliação e desmembramento das iniciativas em iniciativas e sistemas, sendo assim pontuados os grupos: iniciativa 60%, sistema 10% e indicadores 30%. Foram apresentadas 12 (doze) iniciativas de melhoria, já os indicadores aumentaram de 4 (quatro), para 7 (sete), sendo 4 (quatro) novos e 3 (três) iguais ao contrato do ano anterior. Na tabela 1, tal cenário pode ser visualizado.

As iniciativas do primeiro e segundo ano e os sistemas inseridos em 2017 se apresentam de forma genérica e na forma de ações, tais como: construir e reformar escolas, expandir a educação de jovens e adultos, expandir cursos técnicos. Consequentemente, como lecionado por Farias (2019), não se caracterizam, da forma que foram colocadas, como indicadores, tendo em vista que para isso devem ser definidos por sua validade, capacidade de medir o que se pretende e confiabilidade de reproduzir os mesmos resultados quando aplicado em condições similares. Atributos esses não apresentados nas iniciativas e sistemas.

Tabela 2 – Indicadores da Avaliação da Gestão SED-MS 2016-2017

| Indicadores | Peso na Avaliação 2016 | Desempenho 2016 | Peso na Avaliação 2017 | Desempenho 2017 |
|---|------------------------|---|------------------------|------------------------------------|
| Fluxo Escolar Ensino Fundamental Anos Finais | 30% | Meta 79% Atingiu 81,79% Nota 10 | 20% | Meta 82% Atingiu 86% Nota 10 |
| Fluxo Escolar Ensino Fundamental Anos Iniciais | Não se aplica | Não se aplica | 20% | Meta 88% Atingiu 90% Nota 10 |
| Fluxo Escolar Ensino Médio | 30% | Meta 72% Atingiu 74% Nota 10 | 20% | Meta 75% Atingiu 78% Nota 10 |
| Escola com baixo desempenho no IDEB com apoio pedagógico diferenciado | 20% | Não apresentou resultado e a nota foi distribuída | | Não se aplica |

| | | | | |
|---|---------------|---|-------------|---|
| Número de matrículas na educação profissional técnica em nível médio - Cursos financiados pelo Governo Estadual | 20% | Meta 8.000 Atingiu 19.013 Nota 10 | | Não se aplica |
| Média da avaliação institucional da REE | Não se aplica | Não se aplica | 20% | Meta 80% Atingiu 82% Nota 10 |
| Percentual de jovens de 15 a 17 anos que estudam (Subindicador do Jovens Nem Nem) | Não se aplica | Não se aplica | 10% | Não apresentou resultado nota foi distribuída |
| Ciclo de gestão de desempenho (Programa Gestão por Competências) executado | Não se aplica | Não se aplica | 5% | Meta 10% Atingiu 100% Nota 10 |
| Plano de compras elaborado e entregue | Não se aplica | Não se aplica | 5% | Meta 10% Atingiu 12% Nota 10 |
| Resultado Final dos Indicadores | 100% | Nota 10 | 100% | Nota 10 |

Fonte: Site da SEGOV-MS. Disponível em: <<http://www.segov.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2018/02/Avalia%C3%A7%C3%A3o-SED.pdf>> Acesso em: 10/dez/2019.

Os Contratos de Gestão não apresentaram indicadores que possibilitem mensurar a gestão da educação ou situação das metas do Plano Estadual de Educação. Dos 3 (três) indicadores do ano 2016, apenas 1(um) apresenta resultado em 2017. Não sendo possível aferir qualquer evolução ou avaliar os campos como o social, epistemológico, qualidade entre outros e diversos modelos, atores e finalidades, ou conjunto de várias modalidades de avaliações relacionadas ao do campo da educação: a avaliação dos alunos, a avaliação dos profissionais, a avaliação institucional das escolas, a avaliação do sistema educativo, a avaliação das políticas educativas, contrariando Afonso (2014).

Mesmo melhorando os indicadores em 2017, verifica-se a fragilidade dos indicadores apresentados nos contratos de gestão, não sendo capazes de avaliar os pontos críticos e entraves apresentados na elaboração do PEE da educação do Estado de MS ou mesmo demonstrar a situação das metas e objetivos apresentados no PPA, quais sejam: desempenho no ensino médio; índices de abandono escolar e de repetência; índice de aprovação; distorção entre idade e série; escola com instalações e estruturas adequadas.

Esses aspectos, entre outros, não foram considerados no contrato de gestão, prejudicando o Governo em demonstrar a real situação da gestão e da própria educação no Estado de Mato Grosso do Sul. Podendo interpelar que os indicadores com probabilidade de resultados negativos não foram contemplados nos contratos de gestão. Restando indicadores insuficientes para medir a gestão do ponto de vista da qualidade da educação.

4.1 Indicadores da Qualidade do Ensino Médio

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em conjunto com o Ministério da Educação (MEC) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) definiram indicadores da qualidade na educação compostos por dimensões e indicadores capazes de mensurar entre outros pontos: ambiente educativo; prática pedagógica; avaliação; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar; acesso e permanência dos alunos na escola (de Sá Barreto, 2016).

Tabela 3 – Indicadores da Qualidade da Educação Ensino Médio

| Indicador | Dependência Administrativa | 2015 | 2016 | 2017 | Observação |
|--|----------------------------|-----------|-----------|-----------|---|
| Número de matrículas no Ensino Médio | Federal | 8.076.150 | 8.133.040 | 7.930.384 | Quanto maior melhor. |
| | Regional | 617.810 | 602.356 | 573.688 | |
| | Estadual | 79.973 | 81.698 | 83.473 | |
| Número de Matrículas no Ensino Médio de alunos entre 15 a 17 anos de idade | Federal | 6.001.827 | 6.102.245 | 5.895.908 | Quanto maior melhor. Apesar de ter aumentado de 2016 para 2017, observando 2015 este indicador está estagnado. |
| | Regional | 475.040 | 469.052 | 454.688 | |
| | Estadual | 67.253 | 66.834 | 67.289 | |
| Taxa de distorção idade-série no Ensino Médio | Federal | 30,6% | 31,2% | 31,5% | Quanto menor melhor O Estado de MS apresenta índices maiores que os de 2015 e acima da média regional e nacional. |
| | Regional | 31,1% | 31,6% | 29,8% | |
| | Estadual | 35,9% | 39,6% | 38,4% | |
| Taxa de rendimento escolar de aprovação no Ensino Médio | Federal | 79,7% | 79,4% | 81,2% | Quanto maior melhor. Teve aumento na taxa, no entanto, ainda está abaixo da média regional e nacional. |
| | Regional | 76,1% | 77,6% | 81,5% | |
| | Estadual | 73,3% | 75,9% | 78,6% | |
| Taxa de rendimento escolar de reprovação no Ensino Médio | Federal | 12,4% | 13,0% | 11,8% | Quanto menor melhor Teve diminuição no indicador, no entanto, ainda está acima da média regional e nacional. |
| | Regional | 14,4% | 14,4% | 11,7% | |
| | Estadual | 16,3% | 14,9% | 12,7% | |
| Taxa de rendimento escolar de abandono no Ensino Médio | Federal | 7,9% | 7,6% | 7% | Quanto menor melhor Teve diminuição no indicador, no entanto, ainda está acima da média regional e nacional. |
| | Regional | 9,5% | 8,0% | 6,8% | |
| | Estadual | 10,1% | 9,2% | 8,7% | |

Fonte: MEC/Inep (2019), organizado pelos autores.

Ressalte-se, portanto, a partir dos dados apresentado na tabela 3, que é possível acompanhar algumas metas do PPA e PEE, como: desempenho no ensino médio, índices de abandono escolar e de repetência, índice de aprovação e distorção entre idade e série. Indicadores esses que, quando comparados com as médias regionais e nacionais, demonstram estar com resultados negativos.

Ainda sobre os indicadores, a tabela 3 pode ser complementada com a adoção ou elaboração de outros indicadores que contemplem as seguintes dimensões: prática pedagógica; gestão escolar democrática; formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; ambiente físico escolar.

Destacamos que as propostas de modernização, por meio dos contratos de gestão com indicadores e iniciativas são boas, no entanto, neste caso os indicadores foram escolhidos e formulados deixando lacunas e não avaliando pontos importantes para mensuração da educação. Sendo que as contribuições da avaliação de resultados são importantes para a transparência, por mais lacunas e deficiências que possam apresentar os indicadores, é melhor contar com eles do que não os ter (Pacheco, 2009).

4.2 Contratos de Gestão e Iniciativas

Apesar de compor a avaliação da gestão da SEDMS, as iniciativas se mostraram

insuficientes para o alcance das propostas do PPA e PEE. Essa insuficiência já foi identificada em fiscalização do TCMS referente ao ano de 2012 e 2017, onde foram apontados em seus resultados que os programas e ações realizados pela SEDMS não estão sendo formulados em alinhamento ao PPA e ao PEE.

O TCMS tem entre outras prerrogativas a de realizar fiscalizações nos entes da administração pública direta e indireta de acordo com que dispuser a normas vigentes. O termo genérico, fiscalização tem como finalidade apontar erros ou acertos em referência a uma norma, lei ou processo operacional (Perez Junior et al, 2007). Já auditoria é um instrumento utilizado para analisar e mensurar a gestão dos agentes públicos, podendo ser realizada com análise dos processos e resultados gerenciais ou mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal (Brasil, 2001).

Com o objetivo de avaliar o ensino médio estadual nos aspectos de planejamento, gestão, infraestrutura e formação de professores das escolas da rede pública do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2010 e 2012, foi designada pelo TCMS uma equipe para realizar uma auditoria de desempenho operacional da Secretaria de Educação do Estado de MS. Assim, na auditoria foram aplicados os seguintes procedimentos de coleta de dados: entrevistas com diretores nas escolas visitadas; questionários enviados via internet para diretores; questionários para diretores adjuntos, coordenadores pedagógicos, professores e estudantes nas escolas visitadas; visitas às escolas nas cidades de Aquidauana, Campo Grande, Corumbá, Coxim, Dourados (escola indígena e escola não indígena), Miranda (escola indígena), Naviraí, Nova Andradina, Fátima Sul, Três Lagoas, Vicentina, e nos Distritos de Culturama (Fátima do Sul) e Piraporã (Itaporã). Foram, ainda, utilizados dados do censo escolar do Ministério da Educação - MEC, requisição de informações e documentos por ofício para a SED/MS.

Enfatizando a conclusão da fiscalização, cujo resultado foi apresentado no dia 15 de outubro de 2014, foram recomendadas pelo Tribunal Pleno do TCMS que a Secretaria de Estado de MS implementasse diversas ações. Dentre elas, destacamos:

- Medidas capazes de promover as condições necessárias para se estabelecer um ambiente escolar favorável à prática da gestão democrática.
- Estratégias capazes de aprimorar o monitoramento dos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs).
- Estratégias e procedimentos capazes de promover o acompanhamento e apoio eficientes às unidades escolares, restabelecendo e criando condições favoráveis para a prática de ações pedagógicas capazes de estimular o aprimoramento do processo educativo.

De uma forma geral, recomendou-se a adoção de medidas capazes de implementar ações saneadoras para promover a melhoria pedagógica e da infraestrutura física das escolas de Ensino Médio, com a finalidade de atender às demandas e exigências do sistema educacional. Então, no PPA e PEE da secretaria de educação, observou-se que estes pontos foram contemplados para execução das futuras gestões, pós 2014.

No entanto, passados 5 (cinco) anos da auditoria finalizada em 2012 e, conseqüentemente, 3 anos após a recomendação do TCMS, no ano de 2017 foi realizada uma nova fiscalização, denominada Monitoramento, para verificar se foram cumpridas as recomendações e avaliar a gestão da secretaria estadual de educação. O trabalho demonstrou que apenas 26,31% das ações foram implementadas ou estão em implementação.

Diante deste contexto, os contratos de gestão poderiam ser a ferramenta saneadora e orientadora para guiar a implementação de ações mais efetivas, capazes de corrigir essas distorções e, conseqüentemente, colaborando para concretizar o planejamento definido no PPA 2015-2019 e no PEE 2014-2024, assim como para as efetivar as recomendações do TCEMS, as quais já estão inseridas nos referidos planejamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos Contratos de Gestão do Plano Estadual de Educação e Plano Plurianual, possibilitou verificar a falta de alinhamento da ferramenta contrato de gestão, que tem entre suas finalidades a de mensurar o resultado da gestão, com os planejamentos do PPA (2016-2019) e Plano Estadual de Educação, no período de 2016 e 2017, no Estado de Mato Grosso do Sul. Fato esse que se confirma com a divergência entre a excelência apresentada nos resultados dos contratos de gestão e os indicadores da qualidade da educação apresentados pelo INEP, tais como: desempenho no ensino médio; índices de abandono escolar e de repetência; índice de aprovação e distorção entre idade e série, os quais corroboraram que a educação da rede estadual de MS apresenta resultados abaixo da média nacional e regional.

Possibilitou também discutir que alguns desses indicadores já haviam sido apontados como deficitários na auditoria realizada em 2012, sendo que após as recomendações serem inseridas e alinhadas no PEE 2014-2024 e nas ações do PPA 2014-2019, não foram contempladas nos Contrato de Gestão; ao contrário, os contratos de gestão não foram elaborados com indicadores que permitissem o alinhamento com esses documentos. Destacamos que até a execução do Monitoramento, realizado em 2017, apenas 26,31% dessas recomendações e ações estavam implementadas ou em fase de implementação, fato que poderia ser diferente se trabalhadas mediante planejamento e incorporadas mediante inserção de indicadores nos Contratos de Gestão.

Assim, como se observou desta pesquisa, essa falta de alinhamento entre a gestão, planejamento e mensuração dos resultados podem ter contribuído para os resultados negativos nos indicadores da qualidade da educação de MS.

Dessa forma, importante frisar, dada a relevância da educação para o crescimento de uma sociedade, que todos devem tomar ciência de como o governo está administrando e se os resultados são consistentes e satisfatórios, além de cobrar do governo políticas públicas de melhoria e desenvolvimento para a educação, segundo Beuren, Moura, Kloepfel (2013).

Ademais, como Garcia (1995) e Spink (2001) nos alertam a avaliação de resultados não se deve resumir a uma atividade fria e impessoal, dessas que nos levam a redigir imensos relatórios que geralmente vai parar em arquivos e não são lidos. Por isso, para realização de uma avaliação, a construção de bons indicadores é essencial. Além disso, como observou-se dessa pesquisa, não é suficiente utilizar-se de mecanismo de modernização que apresentem em seus resultados a excelência da gestão se o produto ou serviço final não refletem essa realidade para sociedade.

Por fim, como sugestão para próximos estudos, propõe-se a realização de pesquisas destinadas à elaboração e à escolha de indicadores e metas para aprimoramento da ferramenta contratos de gestão, de forma a melhorar os resultados das políticas públicas e contribuir com o processo de governança. Ainda, sugere-se que sejam aplicadas pesquisas capazes de avaliar e mensurar os principais pontos da gestão da educação escolar e medir sua efetividade, gerando subsídios para os gestores tomarem decisões, na busca da educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, Fernando. Contraturalização e Organizações Sociais: reflexões teóricas e ligações de experiência internacional. *Revista Debates GVsaúde*, n. 1, p. 24-27, 2006.
- Alavarse, O. M., Bravo, M. H., & Machado, C. (2013). Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. *Estudos em Avaliação Educacional*, 24(54), 12-31.
- Alchian, Armen A.; Demsetz, Harold. Production, information costs, and economic organization. *The American Economic Review*, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.
- Alves, M. T. G., & Soares, J. F. (2013). Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e pesquisa*, 39(1), 177-194.
- Barberis, P. The new public management and a new accountability. *Public administration*, v. 76, n. 3, p. 451 - 470, 1998.
- Behn, R. D. The big questions of public management. *Public Administration Review*, v. 55, n. 4, p. 313-24, 1995.
- Bertagna, R. H., & Borghi, R. F. (2018). SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DOS ESTADOS NO BRASIL: AVANÇOS DO GERENCIALISMO NA EDUCAÇÃO BÁSICA. *Revista Teias*, 19(54), 48-62.
- Beuren, I. M., de Moura, G. D., & Kloeppele, N. R. (2013). Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 47, 421-442.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portal da Legislação.
- _____. *Lei 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- _____. *Lei n. 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10 maio 2019.
- _____. Nota técnica. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf >. Acesso em: 20/12/2019.
- _____. Secretaria Federal de Controle Interno. Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.
- Bresser Perreira, L. C. A reforma gerencial de 1995. In: Burocracia e reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- Clad. La Responsabilizacion en la Nueva Gestion Pública Latinoamericana. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.
- Coase, Ronald. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- Correa, I. M. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 41, 487-504.
- Correia, D., & Carvalho, D. (2019). Avaliação.
- Costa, Ana Sheila Fernandes; Akkart, Abdeljalil; Silva, Rosana Valéria Souza. Educação Básica no Brasil: Políticas Públicas e Qualidade. *Práxis Educacional – Vol7*. N.11, p 73-93, 2011. Disponível em:

- <http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/711/678>. Acesso em 20 jan.2019.
- Cunha, C. G. S. D. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: Tendências Recentes e Experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*, n. 12, p. 27-57, 2018.
- Dahl, Robert. *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- Dália, J. J. S. (2005). Participação Política no sistema representativo democrático: Uma reflexão sobre o processo de accountability.
- de Sá Barretto, E. S., & Novaes, G. T. F. (2016). Avaliação institucional na educação básica: retrospectiva e questionamentos. *Estudos em Avaliação Educacional*, 27(65), 314-345.
- Deponti, C. M., Eckert, C., Azambuja, J. L. B. Estratégia para construção de indicadores para avaliação da sustentabilidade e monitoramento de sistemas. *Agroecol. e Desenvol. Rur. Sustent.* Porto Alegre, v.3, n.4, out/dez 2002.
- Diniz, Josedilton Alves. Eficiência das Transferências Intergovernamentais para a Educação Fundamental de Municípios Brasileiros. São Paulo: 2012. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.
- do Nascimento, R. L. S., da Cruz Junior, G. G., & de Araújo Fagundes, R. A. (2018). Mineração de Dados Educacionais: Um estudo sobre indicadores da educação em bases de dados do INEP. *RENOTE-Revista Novas Tecnologias na Educação*, 16(1)
- do Sul, M. G. (2014). Lei n. 4.621, de 22 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul*, (8.828), 6-15.
- do Sul, M. G. (2015). Plano Plurianual Estadual-PPA 2016-2019. *Governo do Estado de Mato Grosso do Sul*.
- Dourado, R. D., Rodrigues, R. L. R., Cavalcanti, J. C., & Gomes, A. S. G. (2017, July). Novas possibilidades de avaliação em larga escala na educação básica através do uso de EDM e Learning Analytics. In *Congresso da Sociedade Brasileira de Computação-CSBC*.
- Faria, C. A. P. D. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.20, n. 59, p. 97-110, 2005.
- Farias, J. (2019). Análise de indicadores de desempenho do processo de assistência farmacêutica no município de Porto Alegre e definição de quadro mínimo de indicadores.
- Fernandes, R., & Gremaud, A. P. (2009). Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. *Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1, 213-238.
- Franco, K. O., & Calderón, A. I. (2017). O Simave à luz das três gerações de avaliação da educação básica. *Estudos em Avaliação Educacional*, 28(67), 132-159.
- Gaebler, Ted; Osborne, David. *Reinventando o governo*. Brasília: MH, 1995.
- Garcia, A. Evaluacin de resultados, modernizacin institucional y participacin ciudadana. Presentacin realizada en el Encuentro Suraamericano sobre Evaluación y Control de Resultados en la Gestión Pública. Cartagena de Indias, 1995.
- Goldsmith, S.; Eggers, W. Governar em rede. O novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2006.

- Gruening, Gernod. Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4. p. 1-25. ISSN: 1096-7494. 2001.
- Jensen, Michael C.; Meckling, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, 1976.
- Kaplan, R. S.; Norton, D. *RA estratégia em ação: balanced scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- Laisner, R. C.; de Mario, C. G. Os Desafios da Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento Estratégico de Gestão e de Controle Social. *Revista de Políticas Públicas*, v.18, n. 2, p. 619-630, 2014.
- Lapsley, I. The NPM Agenda: back to the future. *Financial Accountability and Management*, v. 24, n. 1, p. 77-96, 2008.
- Lima, Tharcísio Pimentel. A importância da Eficiência e Eficácia na Gestão Pública. Disponível em: < <http://www.portaleducacao.com.br/educacao/artigos/55602/a-importancia-da-eficiencia-e-eficacia-na-gestaopublica>>. Acesso em: 17 jan.2019.
- Majone, Giandomenico (1999), "Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança". *Revista do Serviço Público* 50(1):5- 36.
- Marsahl, Alfred. *Principles of economics*. New York, Amherst, 1997.
- Minhoto, M. A. P. (2016). Política de avaliação da educação brasileira: limites e perspectivas. *Jornal de Políticas Educacionais*, 10(19).
- Moreno, L. (2019). Indicadores de Desenvolvimento da Educação Básica: em análise o IDEB e o IDESP nas ações de intervenções pedagógicas e de gestão.
- New York: United Nations/Department of Economic and Social Affairs/Division for Public Administration and Development Management, 2003. Disponível em: <<http://www.unpan1.org/intradoc/groups/public/documents>>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- Oliveira, Djalma de Pinto Rebouças de. Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas. In: *Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas*. 2010.
- Oliveira, J. H. A. (2019). Dimensão tática de planos plurianuais 2018-2021 na região metropolitana de Porto Alegre: uma análise a partir de programas finalísticos em assistência social.
- Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 14.
- Paula, A. R R de. *Por uma gestão pública*. São Paulo: FGV, 2005.
- Pedrive, J. H. Jensen, Michael C.; Meckling, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, 1976. 1998. Accountability, constituição e contabilidade.
- Perez Junior, J.H. et al. *Auditoria das demonstrações contábeis*. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2007.
- Rezende, Fernando; Cunha, Armando; Bevilacqua, Roberto. *Informações de Custos e Qualidade do Gasto Público: Lições da Experiência Internacional*. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6955>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 14.

- Rodrigues, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v.1, n. 1, p.7-15, 2008.
- Rosenbaum, A. New challenges for senior leadership enhancement for improved public management. In: UNITED NATIONS. Leadership and social transformation in the public sector: moving from challenges to solutions.
- Schwella, E. (2014). Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, 56(3), 259-276.
- Smith, G. New challenges for high level leadership training in public management and governance. 2002. Disponível em: <<http://www.globalcentres.org/html/docs/>>.
- Soares, P. C. de S., Padovan, J. L. P., Ciconelli, R. M. Indicadores de saúde no Brasil: um processo em construção. *RAS _ Vol. 7, No 27 – Abr-Jun, 2005*
- Souza, J. R. F. D. (2017). *Pacto pela Educação de Pernambuco: inovação, estratégia e desenvolvimento* (Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco).
- Spink, P. Avaliação Democráticas: Propostas e Práticas. In: Fundamentos de avaliação, n.3, Rio de Janeiro: ABIA, 2001.
- Trosa, S. Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- UNECA. Progress in good governance since the Social Summit (ECA) East and Southern Africa Subregional Follow-up Conference to the World Social Summit, 15-17 março de 1999, Nairobi, Kenya.
- Vieira, S. L. (2019). Estrutura e funcionamento da educação básica.
- Zoghbi, A. C. P., Matos, E. H. C. D., Rocha, F. F., & Arvate, P. R. (2009). Mensurando o desempenho e a eficiência dos gastos estaduais em educação fundamental e média. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 39(4), 785-809