



Otávio Cordeiro de Paula

**O Plano de Desenvolvimento da Escola
como instrumento de gestão das escolas
públicas municipais de Campos dos
Goytacazes-RJ**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Rio de Janeiro
Maio de 2017



Otávio Cordeiro de Paula

**O Plano de Desenvolvimento da Escola
como instrumento de gestão das escolas
públicas municipais de Campos dos
Goytacazes-RJ**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Orientadora

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Isabel Alice Oswald Monteiro Lelis

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Silvina Julia Fernández

Faculdade de Educação – UFRJ

Prof. Luiz Carlos de Souza

Departamento de Educação - UNIRIO

Prof^a Monah Winograd

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 02 de maio de 2017.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

Otávio Cordeiro de Paula

Graduou-se em Ciência da Educação na UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro) em 2006. Mestre em Políticas Sociais pela UENF em 2010. É professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IF Fluminense, atua nas disciplinas pedagógicas dos cursos de licenciatura.

Ficha Catalográfica

Paula, Otávio Cordeiro de

O Plano de Desenvolvimento da Escola como instrumento de gestão das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ / Otávio Cordeiro de Paula ; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2017.

193 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2017.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. PDE Escola. 3. Planejamento estratégico. 4. Descentralização. 5. Participação institucional. I. Bonamino, Alicia Maria Catalano de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Para Livia e minha família,
pelo amor, apoio e carinho.

Agradecimentos

A Deus, por me acompanhar em cada passo de minha trajetória.

À minha orientadora Alicia, por toda competência e zelo na realização de meu trabalho e em minha formação. Reitero aqui minha admiração e gratidão pela paciência e dedicação para tornar meu trabalho viável, e sobretudo, pelo carinho em todas as etapas de orientação, aulas e no convívio do Grupo de Pesquisa.

Ao Grupo de Pesquisa do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), pela excelência das discussões das variadas temáticas educacionais, pela oportunidade de aprendizagem e por todos momentos de confraternização.

À minha turma de doutorado, por toda aprendizagem compartilhada.

Ao Departamento de Educação, seus professores e funcionários que realizam um trabalho excepcional, cujo elevado nível de profissionalismo e competência resulta em curso de excelência nacional e internacional.

Aos professores da banca, Cynthia Paes de Carvalho, Isabel Alice Oswald Monteiro Lelis, Luis Carlos de Souza e Silvina Julia Fernández. Todas as contribuições nas etapas de qualificação foram fundamentais para o desenvolvimento da tese e para minha formação.

À PUC Rio por disponibilizar uma estrutura acadêmica elevada e por todos os subsídios oferecidos.

Ao Instituto Federal Fluminense, meu local de trabalho, por todo suporte e por ser um *locus* de inquietação profissional e acadêmica.

À CAPES, pelo investimento no curso de Pós-Graduação.

Aos integrantes da pesquisa e da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes.

À Lívia e minha família por todo amor, suporte e compreensão nos momentos de ausência.

Resumo

Paula, Otávio Cordeiro de. Bonamino, Alicia Maria Catalano de. **O Plano de Desenvolvimento da Escola como instrumento de gestão das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ**. Rio de Janeiro, 2017. 193p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A tese intitulada *O Plano de Desenvolvimento da Escola como instrumento de planejamento das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ* é uma investigação do PDE Escola em 2014, em duas escolas do primeiro segmento do ensino fundamental público municipal de Campos dos Goytacazes, município localizado no norte do estado do Rio de Janeiro. São adotados como subsídios para a investigação da política educacional em tela, os princípios da municipalização e descentralização político-administrativa, da autonomia dos entes federados e da participação institucional em âmbito local, bem como as teorias de planejamento estratégico e regulação das políticas educacionais.

A partir de uma abordagem qualitativa, realizou-se uma análise do planejamento elaborado pelas escolas, relacionando os objetivos e problemas identificados pelas instituições escolares no processo de elaboração do PDE Escola tanto com os processos de execução das ações e aplicação dos recursos financeiros, didáticos e pedagógicos para melhoria do desempenho da escola, quanto com os resultados obtidos na Prova Brasil e no Ideb. Buscou-se, também, desvelar as percepções dos agentes escolares acerca de possíveis mudanças nas formas de gestão e nas ações pedagógicas propiciadas pela adesão ao PDE Escola.

Os resultados apontam que a elaboração do PDE Escola nas escolas investigadas não resguardou os passos iniciais fundamentais requeridos pelo programa para a organização do ambiente institucional, o que envolve o planejamento com a participação da comunidade escolar, com destaque para a não efetivação do convite ao Conselho Escolar para elaborar o plano ou constituir um Grupo do Trabalho com a comunidade escolar e a falta de divulgação junto à comunidade escolar do planejamento da escola. Os dados dos planos gerados pelas escolas revelam uma forte canalização dos recursos do programa para ações de infraestrutura que é acompanhada pela quase inexistência de ações de resposta aos problemas pedagógicos, e que constituem a razão pela qual as escolas ingressaram no programa.

Assim, compreende-se que a aplicação do PDE Escola nas escolas municipais investigadas no município de Campos dos Goytacazes não envolveu os elementos teórico-metodológicos do planejamento estratégico, e ainda, que os princípios da descentralização, participação institucional e autonomia das instituições escolares foram vivenciados na forma de um planejamento meramente formal.

Palavras-chave

PDE Escola; Planejamento estratégico; Descentralização e participação institucional

Abstract

Paula, Otávio Cordeiro de. Bonamino, Alicia Maria Catalano de. (Advisor)
The Plano de Desenvolvimento da Escola as a management instrument of municipal public schools in Campos dos Goytacazes-RJ.
Rio de Janeiro, 2017. 193p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The doctoral thesis entitled *O Plano de Desenvolvimento da Escola como instrumento de planejamento das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ* is a research of PDE Escola in 2014, in two schools of the first segment of municipal public elementary education of Campos dos Goytacazes, municipality located in the North of the state of Rio de Janeiro. It is utilized as subsidies of the investigation, the education policy principles of municipalization and political-administrative decentralization, federative autonomy, the institutional participation at the local level, and theories of strategic planning and regulation of educational policies.

It was accomplished an analysis of the planning developed by the schools, relating the objectives and problems identified by school institutions in the elaboration process of PDE Escola with the actions executed, as well as didactic, pedagogical and financial resources applied, and relating the results obtained in Prova Brasil and Ideb. It was subject of the investigation unveiling the perceptions of school agents about possible changes in the forms of management and pedagogical actions, provided by the inclusion in the PDE Escola, which was studied from a qualitative approach.

The results indicate that the elaboration of the PDE Escola by investigated schools did not preserve the firsts fundamentals steps for the organization of the institutional environment and for the planning with the participation of the school community, as required in the program. In this case, it is important to note that the School Board was not invited to elaborate the school's plan, neither to form a Working Group including the school community. The data of schools planning documents reveals a strong channeling of program resources to mostly infrastructure actions and very few actions related to pedagogic problems, which led the school to join the program.

It is comprehended in the research that the application of the PDE Escola in the municipal schools investigated in the municipality of Campos dos Goytacazes did not involve the theoretical-methodological elements of strategic planning, and that the principles of decentralization, institutional participation and autonomy of school institutions were not applied according with the theoretical-legal framework of the PDE Escola and with the theoretical-legal framework used in the research, because it was a purely formal form of planning.

Keywords

PDE Escola; Strategic planning; Decentralization; Institutional participation

Sumário

1 Introdução	16
2 Objetivos e metodologia	19
2.1 Objetivos	19
2.2 Metodologia	20
3 A configuração histórica dos modelos de gestão do estado brasileiro e os impactos no âmbito educacional	25
3.1 Aspectos históricos da centralização e descentralização político-administrativa do estado brasileiro	26
3.2 Princípios da descentralização e municipalização: marcos iniciais para a implementação das políticas educacionais	30
3.3 A Reforma do estado e as novas orientações de regulação das políticas educacionais	42
3.4 Autonomia e participação local no âmbito das políticas educacionais	50
4 O PDE Escola: a indução ao planejamento estratégico e a busca pela participação colegiada	64
4.1 Breve histórico do PDE Escola	64
4.2 Os fundamentos do planejamento estratégico no design do PDE Escola/PDDE-Interativo	71
4.3 Os fundamentos dos modelos de planejamento burocrático e estratégico	79
4.4 O incentivo ao planejamento estratégico e as avaliações de larga escala	91
4.5 A gestão escolar estratégica e a participação institucional colegiada no PDE Escola	95
5 O município de Campos dos Goytacazes-RJ: histórico e arcabouço legal	106
5.1 Histórico do município	106

5.2 Características da educação pública municipal	110
5.3 Arcabouço legal da educação pública municipal de Campos dos Goytacazes	117
6 PDE Escola em Campos dos Goytacazes: instrumento de gestão das escolas públicas municipais?	124
6.1 Análise das características gerais das escolas investigadas	124
6.2 Análise do plano estratégico das escolas investigadas	132
6.2.1 Escola 1 – diagnóstico e planejamento	132
6.2.2 Escola 2 – diagnóstico e planejamento	145
6.3 Análise das entrevistas	156
6.3.1 Contexto das entrevistas	156
6.3.2 Entrevistas com os agentes escolares da Escola 1	159
6.3.3 Entrevista com a Gestora escolar da Escola 2	166
6.3.4 Entrevista com a Coordenadora Municipal do PDE Escola	170
7 Considerações finais	181
8 Referências bibliográficas	186
9 Anexo	190
10 Apêndices	191
10.1 Roteiro de entrevista Coordenador Municipal do PDE Escola	191
10.2 Roteiro de entrevista Professores/Grupo de Trabalho	192
10.3 Roteiro de entrevista Gestor escolar	193

Lista de figuras

Figura 1 Elementos da gestão educacional no Brasil	61
Figura 2 Tipos de visão do PDE	73
Figura 3 Etapas do PDE	74
Figura 4 Princípios do Manual do PDDE-Interativo	77
Figura 5 Etapas básicas da administração estratégica	81
Figura 6 Elementos conceituais do planejamento burocrático	82
Figura 7 Elementos conceituais do planejamento estratégico	83
Figura 8 Variáveis observadas na comparação dos modelos de administração pública gerencial e de administração pública societal	89
Figura 9 Etapas do Planejamento Estratégico	93
Figura 10 Taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental em Campos dos Goytacazes – 2006–2015	112
Figura 11 Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas municipais de Campos dos Goytacazes – 2005-2015.	113
Figura 12 Evolução das notas da Prova Brasil no 5º ano da rede municipal de Campos dos Goytacazes 2005-2015	114
Figura 13 Nível socioeconômico das escolas	126
Figura 14 Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais 2005-2015 da Escola 1	136
Figura 15 Evolução do desempenho na Prova Brasil no 5º ano do ensino fundamental da Escola 1	137
Figura 16 Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais 2005-2015 da Escola 2	149
Figura 17 Evolução do desempenho na Prova Brasil no 5º ano da Escola 2	149

Lista de gráficos

Gráfico 1 Evolução do número de municípios no Brasil – 1872/2010	37
Gráfico 2 Evolução das matrículas no 1º e 2º segmento das redes públicas estadual e municipal no Município de Campos dos Goytacazes 2000-2014	38
Gráfico 3 Distribuição das matrículas no 1º segmento das redes públicas estadual e municipal de Campos dos Goytacazes 2000-2014	39
Gráfico 4 Índice de Gini no Brasil, no estado do Rio de Janeiro e no município de Campos dos Goytacazes, 1991, 2000 e 2010	108
Gráfico 5 Distribuição da população, por situação do domicílio, Campos dos Goytacazes, 1980 a 2010	108
Gráfico 6 Evolução e a meta do Ideb de Campos dos Goytacazes 2005-2021	112

Lista de mapa

Mapa 1 Localização do município de Campos dos Goytacazes 106
no Estado do Rio de Janeiro, 2015

Lista de tabelas

Tabela 1	Quantitativo de matrículas do ensino fundamental de Campos dos Goytacazes por rede de ensino, entre 1997 e 2014	40
Tabela 2	Referencial de Cálculo repasse por aluno	70
Tabela 3	Perfil municipal	107
Tabela 4	Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores para o Ensino Fundamental da rede pública municipal de Campos dos Goytacazes, 2005 a 2010	110
Tabela 5	Total de escolas e total de matrículas por segmento/modalidade de ensino	111
Tabela 6	Recursos do PDE Escola repassados para Campos dos Goytacazes em 2014	138
Tabela 7	Recursos do PDE Escola repassados para Escola 1 no período 2014/2015	139
Tabela 8	Recursos do PDE Escola repassados para Escola 2 no período 2014/2015	150

Lista de quadros

Quadro 1 Ideb observado e metas nacionais para os anos iniciais do ensino fundamental	68
Quadro 2 Diagnóstico do PDDE-Interativo	76
Quadro 3 Existência de Instrumentos de Gestão Democrática em Campos dos Goytacazes ano de 2011	118
Quadro 4 Ideb observado e metas das escolas investigadas no PDE Escola	126
Quadro 5 Quantidade de Problemas Priorizados por escola	128
Quadro 6 Existência de metas por dimensão das Escolas Investigadas	129
Quadro 7 Quantidade de ações definidas pelas escolas por dimensões	130
Quadro 8 Infraestrutura das escolas investigadas	130
Quadro 9 Dependências das escolas investigadas	131
Quadro 10 Equipamentos das escolas investigadas	131
Quadro 11 Ideb observado e meta da Escola 1	132
Quadro 12 Dados de Língua Portuguesa da Prova Brasil da Escola 1	133
Quadro 13 Dados de Matemática da Prova Brasil da Escola 1	133
Quadro 14 Dados de aprovação, reprovação e abandono da Escola 1 em 2011	134
Quadro 15 Distribuição dos alunos por nível de proficiência da Escola 1	135
Quadro 16 Relação entre dimensão, meta, problemas priorizados e plano de ações/estratégia da Escola 1	140
Quadro 17 Planejamento da Dimensão Distorção e Aproveitamento da Escola 1	142
Quadro 18 Planejamento da Dimensão Comunidade Escolar da Escola 1	143
Quadro 19 Planejamento da Dimensão Infraestrutura da Escola 1	144

Quadro 20 Ideb observado e meta da Escola 2	145
Quadro 21 Dados de Língua Portuguesa da Prova Brasil da Escola 2	146
Quadro 22 Dados de Matemática da Prova Brasil da Escola 2	146
Quadro 23 Dados de aprovação, reprovação e abandono da Escola 2	147
Quadro 24 Distribuição dos alunos por nível de proficiência da Escola 1	148
Quadro 25 Relação entre dimensão, meta, problemas priorizados e plano de ações/estratégias	150
Quadro 26 Planejamento da Dimensão Distorção e Aproveitamento da Escola 2	151
Quadro 27 Planejamento da Dimensão Comunidade Escolar da Escola 2	152
Quadro 28 Planejamento da Dimensão Infraestrutura da Escola 2	153

1 Introdução

Esta é uma investigação do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE Escola enquanto instrumento de gestão escolar. Trata-se, mais especificamente, de uma pesquisa em duas escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes/RJ, que fizeram parte do PDE Escola em 2014.

O PDE Escola objetiva fornecer subsídios para que escolas que obtiveram desempenho abaixo da meta no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹ desenvolvam um planejamento estratégico com vistas a melhorar o resultado escolar.

O incentivo ao planejamento estratégico das instituições escolares brasileiras pode ser considerado como um dos instrumentos do processo de descentralização das políticas educacionais, ou seja, da municipalização do ensino fundamental, do incentivo à participação no âmbito local e do incremento da autonomia das escolas. O PDE Escola configura-se como um programa do governo federal destinado a fornecer às escolas um suporte indutor do planejamento de ações de melhoria da qualidade da educação que levem em conta as peculiaridades institucionais e locais.

O fato de a política adotar o resultado do Ideb como critério para participação no PDE Escola colaborou com o objetivo da tese de investigar se o plano se revela, na evolução dos indicadores educacionais e na percepção dos agentes escolares, como um instrumento de regulação e de indução do planejamento escolar, tendo em vista o alcance das metas de melhoria da qualidade da educação estabelecidas para a escola.

Com a reforma do estado implementada pelo governo federal a partir de 1995, houve uma modificação nas formas de controle das ações desenvolvidas pelos estados e municípios. O objetivo da reforma era reposicionar o Governo Federal como regulador das ações desenvolvidas pelas instâncias subnacionais, descentralizando a definição e execução de parte das políticas sociais, especialmente educação e saúde, para o âmbito local. Nessa perspectiva, a

¹Índice composto pelas médias de desempenho na avaliação Prova Brasil e pelo fluxo escolar fornecido pelo Censo Escolar.

regulação na área educacional passa a estar focada nos resultados das ações desenvolvidas e a destacar a avaliação como um dos seus principais instrumentos.

Parte das atuais políticas educacionais tem ênfase na promoção de maior qualidade educacional. Nesta pesquisa, em parte, consideramos o Ideb, como uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC) que possibilita a identificação de redes de ensino e de escolas com maior dificuldade para promoverem e para garantirem a aprendizagem dos alunos. Em paralelo, consideramos o PDE Escola como uma iniciativa complementar que visa a induzir essas escolas ao planejamento de ações que possam contribuir não apenas para a melhoria institucional da unidade escolar mas, também, para a redução das desigualdades educacionais na rede de ensino como um todo.

Em outras palavras, uma das finalidades desta pesquisa é investigar se o PDE Escola se configura, na percepção de agentes escolares, como um plano que consegue fornecer os subsídios técnicos e financeiros necessários para apoiar a melhoria do desempenho das escolas.

Além desta breve introdução, que apresenta a proposta da pesquisa, a tese está estruturada em sete seções. O segundo capítulo é dedicado à apresentação dos objetivos e da metodologia da pesquisa. O terceiro capítulo aborda em linhas gerais a configuração histórica dos modelos de gestão do estado brasileiro e os impactos no âmbito educacional. Neste capítulo, são abordados temas relativos seja às influências da centralização política e dos princípios da descentralização e municipalização enquanto marcos iniciais para a implementação das políticas educacionais, seja à reforma do estado e às novas orientações de regulação das políticas educacionais, ou relativos à autonomia e participação local no âmbito das políticas educacionais, relacionando-os com o PDE Escola. O capítulo quatro aborda o PDE Escola, à luz das análises sobre a indução ao planejamento estratégico e sobre a busca pela participação colegiada na arquitetura do programa. Neste caso, é apresentado um breve histórico do PDE Escola, enquanto programa que serve de instrumento de planejamento estratégico, e também as diferenças conceituais entre planejamento burocrático e estratégico, e uma análise do planejamento estratégico no campo educacional, sob influência das avaliações de larga escala, de modo a realizar uma articulação entre os fundamentos do planejamento estratégico e os fundamentos do PDE Escola/PDDE-Interativo, e a abordar a gestão escolar estratégica e a participação institucional colegiada no

PDE Escola, ponto relevante no escopo do PDE Escola. O quinto capítulo apresenta o município de Campos dos Goytacazes, bem como o arcabouço legal que dá embasamento à adoção do PDE Escola nas escolas públicas municipais. Além de tratar de algumas características político-econômicas do município e da sua educação pública municipal, apresenta o arcabouço legal da educação pública municipal de Campos dos Goytacazes, destacando a legislação que institucionaliza o PDE Escola. O sexto capítulo quinto é dedicado à análise do PDE Escola em Campos dos Goytacazes. Para tal, são caracterizadas as escolas investigadas e apresentadas as análises dos planos estratégicos e das entrevistas realizadas tanto com os agentes escolares que formaram o GT do PDE Escola nas escolas investigadas como com a coordenação municipal do programa. O sétimo capítulo apresenta as considerações finais.

2 **Objetivos e metodologia**

2.1 **Objetivos**

Nesta pesquisa, são analisados os processos de elaboração e desenvolvimento do PDE Escola para o primeiro segmento do ensino fundamental, em duas unidades escolares municipais da cidade de Campos dos Goytacazes que participaram desta política no ano de 2014.

No ponto de partida está a consideração do plano como um instrumento de diagnóstico da realidade sócio-educacional vivenciada nas escolas e de tomada de decisão para a resolução de problemas visando à melhoria da qualidade da educação e, também, de mediação entre a sociedade civil e os entes federados no que tange à política educacional. Está, ainda, a consideração desse plano como um instrumento de gestão escolar concebido pelo governo federal num contexto de mudanças na gestão pública, no qual se busca a descentralização e municipalização das políticas educacionais, uma maior autonomia e participação da sociedade civil, com a flexibilização dos canais decisórios em âmbito local e, também, a oferta de serviços públicos mais eficientes para o cidadão, como parte da administração gerencial por resultados.

Nesse enquadramento, a pesquisa tem três objetivos, a saber: a) analisar qualitativamente os planos estratégicos elaborados pelas instituições escolares; b) verificar se, na percepção de agentes escolares participantes do PDE Escola em escolas municipais de Campos dos Goytacazes, o plano teria propiciado uma mudança nas formas de gestão e em suas ações pedagógicas, e, além disso, c) se este programa teria contribuído ou não para melhoria dos resultados alcançados pelas suas escolas na Prova Brasil.

Mais especificamente, pretendeu-se investigar se o PDE Escola, na visão dos agentes escolares, teria desafiado os gestores e professores a fazerem o levantamento das necessidades da escola, a debaterem esse diagnóstico e a planejarem estrategicamente ações pedagógicas, de infraestrutura, de serviços, financeiras e de gestão, com vistas à melhoria da educação que oferecem, e, ainda, como é percebida a permanência dessas mudanças após a participação da escola no programa.

A partir da compreensão de que o PDE Escola pode ser definido como um instrumento de gestão gerencial desenvolvido em âmbito federal para que as escolas municipais e estaduais se apropriem e planejem estrategicamente suas ações de melhoria do ensino ofertado, esta pesquisa focalizou o PDE Escola como instrumento de gestão das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ, que atuaram no 1º segmento do Ensino Fundamental no ano de 2014.

A investigação pretendeu compreender os elementos presentes na reorganização da Gestão do Governo Federal e da Gestão do Sistema Municipal de Ensino, no que se refere à implementação e/ou incremento da descentralização, da municipalização, da gestão democrática e da autonomia e, também, as interrelações entre as políticas elaboradas em âmbito macrossocial pelo Governo Federal e as experiências em âmbito microssocial desencadeadas pelas instituições escolares municipais, desde a instituição do Ideb, em 2007, e do PDE Escola, até 2014.

Em outras palavras, o que se pretendeu analisar foi a gestão e o planejamento estratégico das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes, em sua relação com os objetivos e problemas identificados pelas instituições escolares no processo de elaboração do PDE Escola e com os processos de execução das ações e aplicação dos recursos financeiros, didáticos e pedagógicos para melhoria do desempenho da escola e a percepção de possíveis relações com os resultados obtidos na Prova Brasil e com o Ideb.

2.2 Metodologia

O PDE Escola em Campos dos Goytacazes teve início em 2009, com o atendimento a doze escolas. Dez escolas que fizeram parte do programa em 2009 também participaram em 2014. No ano de 2011, houve o atendimento do segundo grupo, que envolveu quarenta e duas escolas. A partir do ano de 2011, o MEC disponibilizou a ferramenta de planejamento da gestão escolar PDDE-Interativo para as escolas que fizeram parte do programa naquele ano e alterou o escopo de planejamento, com a integração de informações no SIMEC. A análise das escolas que participaram do PDE Escola no ano de 2009 e 2011 envolve especificidades

decorrentes da criação do PDDE-Interativo e requer metodologias diferenciadas para cada ano, o que foge dos objetivos da pesquisa.

O terceiro atendimento iniciou-se em 2014 e priorizou trinta e uma escolas em Campos dos Goytacazes, dentre elas, somente 15 foram elegíveis para receber os recursos do programa, após cumprirem todos os requisitos necessários; as demais apresentaram algum problema no cumprimento desses requisitos e não foram contempladas: 12 escolas não finalizaram a elaboração do plano estratégico, duas apresentaram pendência na prestação de contas da Unidade Executora -UEx e duas não possuem UEx próprias.

Dada a importância do PDDE-Interativo como fato auxiliar à demarcação temporal da pesquisa, optou-se por focalizar o ano de 2014, o que fez com que os períodos anteriores não fossem considerados.

A escolha pelo primeiro segmento do ensino fundamental está relacionada aos marcos teóricos da pesquisa, notadamente, a descentralização e municipalização pois, no contexto investigado, houve a transferência de escolas estaduais de primeiro segmento para o município de Campos dos Goytacazes. Outro fator considerado na delimitação do primeiro segmento foi a maior disponibilização de dados do Ideb em relação às escolas do segundo segmento. Assim, a escolha das instituições investigadas tem fundamento na municipalização de 2008 e na oferta do primeiro segmento do ensino fundamental.

O ano de 2014 permite a análise de uma série histórica de resultados que atende a um dos objetivos desta pesquisa ao indiciar possíveis relações do PDE Escola com a melhoria do desempenho das instituições escolares observadas. Dito de outra forma, os resultados do Ideb dos anos anteriores constituem medidas prévias ao ingresso das escolas municipais no programa. A meta alcançada pela escola no Ideb em 2013 foi um dos critérios para seu ingresso no PDE Escola em 2014 e o ano de 2015 apresenta a projeção da meta que deveria ter sido alcançada após dois anos de execução do plano. Tomando-se a série histórica do Ideb 2005/2015 das escolas que participaram do PDE Escola em 2014, será verificado se há mudanças nos padrões de desempenho da escola e investigado como os agentes escolares das escolas participantes do PDE Escola em 2014 interpretam esses resultados e sua relação com o programa. Assim, os resultados do Ideb são vistos como indicativos do desempenho de cada unidade escolar à luz das

entrevistas com o coordenador do PDE Escola, e com os agentes escolares que compõem o GT das escolas investigadas.

O segundo objetivo, relativo às percepções dos agentes escolares acerca de possíveis mudanças nas formas de gestão e nas ações pedagógicas propiciadas pela adesão ao PDE Escola, será também estudado a partir de uma abordagem qualitativa. Para tanto, após a análise do planejamento estratégico consubstanciado no plano de cada instituição escolar, foram realizadas entrevistas com seus agentes com foco no processo de elaboração e de implementação e nos resultados obtidos.

Para seleção das escolas, tomamos como referência o ano de 2014. Nesse ano, trinta e uma escolas fizeram parte do programa PDE Escola em Campos de Goytacazes, sendo que somente 14 receberam os recursos. Ou seja, as demais dezessete escolas ou não finalizaram o planejamento na plataforma online ou apresentaram pendência na UEx, sendo que uma escola não teve o Ideb de 2013 divulgado, portanto, não havia como verificar se houve queda ou melhoria do desempenho. Restaram então quatorze escolas que finalizaram o processo de planejamento na plataforma online e se habilitaram a receber os recursos do programa.

Entre as 14 escolas habilitadas que tiveram o Ideb de 2013, cinco escolas priorizadas pelo MEC já estavam acima da meta e, portanto, foram excluídas do quantitativo elegível. As nove escolas que adotaram o programa foram organizadas em dois grupos para definirmos quais seriam selecionadas e investigadas. Um grupo foi formado por cinco escolas que atingiram a meta projetada do Ideb em 2015, e o outro por quatro escolas que não atingiram a meta do Ideb no período.

Foi selecionada uma escola de cada grupo para compor a delimitação final das instituições investigadas, com intuito de verificar o impacto do programa em uma escola que alcançou a meta do Ideb e outra que não alcançou, após a utilização do PDE Escola.

O critério de seleção de cada escola dentro de cada grupo levou em conta algumas semelhanças, tais como o fato de as escolas terem sido municipalizadas, terem porte similar, oferecerem somente o primeiro segmento do ensino fundamental, e apresentarem Nível Socioeconômico - NSE próximo. Adotando-se

esses critérios, a escolha recaiu em duas escolas próximas, localizadas num mesmo bairro e que atendem a um mesmo perfil de estudantes.

A análise do PDE Escola de cada uma das duas escolas municipais de Campos dos Goytacazes selecionadas tem foco nas etapas da implementação definidas no programa, tais como: preparação, coleta de dados, análise situacional, elaboração do Plano de Gestão, implementação dos planos de ação, acompanhamento e controle.

Neste caso, a pesquisa envolveu o estudo histórico-documental e a análise do arcabouço legal de criação do PDE Escola, da lei de criação do Sistema Público Municipal de Campos dos Goytacazes e demais documentos que estabelecem as diretrizes político-administrativas e pedagógicas do município, das atas de criação e das reuniões dos Conselhos das Escolas, do documento PDE Escola finalizado, do Projeto Político-Pedagógico e outros documentos, tais como pareceres e resoluções pertinentes ao PDE Escola. Também envolveu entrevistas semiestruturadas com o membro da Smece responsável pela orientação da elaboração, execução e avaliação do PDE Escola, bem como com os membros das escolas que participam dos GT's destinados a auxiliar no melhor entendimento tanto das ações executadas como das percepções desses agentes acerca das relações do PDE Escola com a gestão escolar e a prática pedagógica.

Os instrumentos foram construídos em sintonia com o referencial teórico adotado na investigação, com o plano elaborado pelas escolas e os demais documentos que dão suporte à investigação.

O roteiro de análise da implementação da política educacional em tela, leva em consideração: 1) o processo de formulação da política e as normas, condicionalidades e incentivos que a estruturam e que estão consubstanciadas no desenho do PDE Escola e; b) os elementos presentes no contexto de ação de implementação da política, notadamente, os espaços locais e as burocracias implementadoras; as experiências prévias, valores e concepções dos agentes escolares responsáveis pela implementação da política (LIMA&D`ASCENZI, 2013).

A primeira parte da abordagem da análise da implementação da política, retém o foco das análises *top-down*, pois centra-se nas normas e no desenho do programa; já a segunda parte da abordagem está sintonizada com a perspectiva *bottom-up*, e focaliza os atores, suas concepções e suas ações.

Lima&D`Ascenzi (2013), sinalizam uma proposta de análise de políticas públicas flexível, que não delimite fronteiras intransponíveis entre os dois níveis de análise:

A análise do processo de implementação que deriva dessa dinâmica deve considerar alguns fatores, entre os quais destacamos: as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, os valores e as concepções de mundo dos indivíduos (LIMA & D`ASCENZI, 2013, p. 105).

Assim, pretende-se entender o PDE Escola em Campos dos Goytacazes, a partir, principalmente, de suas formas de implantação, de fatores institucionais/organizacionais das escolas e de fatores relacionais que envolvem os atores suas afiliações e trajetórias, por considerar que estes trazem novas dinâmicas para dentro do programa.

A análise prévia dos planos estratégicos elaborados pelas escolas suscitou, então, a utilização do referencial de implementação de políticas, bem como o referencial sobre eficácia escolar no prosseguimento das análises dos planos das escolas.

Os estudos sobre eficácia escolar apontam para variáveis que impactam o trabalho educacional. Franco & Bonamino (2005) organizam cinco categorias evidenciadas pela pesquisa brasileira em eficácia escolar, a saber: (a) recursos escolares; (b) organização e gestão da escola;(c) clima acadêmico; (d) formação e salário docente; (e) ênfase pedagógica.

A utilização do referencial dos estudos sobre escolas eficazes ancora o questionamento de quais os fatores intraescolares contribuem para os bons resultados escolares, com destaque para a dimensão pedagógica e de gestão e, secundariamente, para a infraestrutura escolar.

3

A configuração histórica dos modelos de gestão do estado brasileiro e os impactos no âmbito educacional

Esta seção inicial aborda brevemente as características constitutivas da gestão do estado brasileiro e certas experiências históricas ao longo da formação social do Brasil que são importantes para a compreensão da centralização e descentralização político-administrativa no país. Inicialmente, realizam-se análises que incidem sobre a construção histórica dos traços da centralização no período de colonização brasileira, apontando-se a influência da administração portuguesa na formação do estado brasileiro com o estabelecimento de um modelo administrativo patrimonialista. Destacam-se os marcos iniciais da polarização na gestão pública com base na centralização imperial e descentralização educacional no âmbito das províncias. Aborda-se a redefinição do modelo de gestão com o advento da Nova República, com a transição para o modelo burocrático na administração pública; e, por fim, são tecidos argumentos sobre as experiências antidemocráticas durante o governo militar e a busca por novas práticas democráticas a partir da década de 1980.

O conjunto de análises em tela tem como pano de fundo o fornecimento de subsídios para a compreensão dos impactos da administração governamental nas políticas educacionais, com o devido destaque para tendências de gestão centralizadas e/ou descentralizadas na educação brasileira. A sistematização dos conceitos concernentes aos modelos de gestão pública que impactaram as políticas educacionais adotadas com a redemocratização no Brasil será essencial para a análise da política educacional objeto de investigação dessa pesquisa.

Esta seção também consiste em uma breve análise das características que marcaram o novo pacto federativo do estado brasileiro delineado a partir da década de 1980 – marco histórico dessa investigação – por via de uma análise situacional dos contextos legal e político que permearam as orientações na política educacional brasileira. A incorporação dos princípios da descentralização e municipalização político-administrativa é identificada como importante elemento que impactou a gestão pública e educacional, ao fornecer as bases para implementações de políticas educacionais não mais centradas somente no governo federal, passando então a serem alicerçadas também nas características e

demandas que envolvem o poder local. São analisados, também, os impactos das modificações geradas com a Reforma do estado, quando foram criados novos mecanismos de regulação das políticas pelo governo federal, que deram contornos específicos à descentralização e municipalização político-administrativa. Nesse caso, a análise do PDE Escola, política educacional objeto desta pesquisa, leva em consideração a oportunidade pelo governo federal de ferramentas de planejamento estratégico para que as escolas formulem suas ações com vistas à melhoria de seu desempenho educacional, revelado nos dados do Ideb.

3.1

Aspectos históricos da centralização e descentralização político-administrativa do estado brasileiro

Parte-se de uma breve digressão sobre as características históricas inerentes à gestão do estado brasileiro com intuito de entender a evolução de seus elementos político-administrativos, nos quais são perceptíveis tendências patrimonialistas e burocráticas no interior da gestão estatal, bem como a coexistência de práticas majoritariamente centralizadoras e em certos graus descentralizadoras. Os arranjos políticos que vigoraram desde o início da colonização portuguesa até o período de estabelecimento do novo pacto federativo na década de 1980, favorecem tal análise.

A centralização político-administrativa é um dos marcos iniciais da gestão do incipiente estado brasileiro e tem raízes no modelo de colonização portuguesa, reforçada pela centralização econômica. Há significativa compreensão de que a administração política por parte da metrópole foi estrategicamente alicerçada em incisivos graus de centralização, notadamente no controle dos impostos e proteção do território. A estruturação do poder colonial foi regida por graus de hierarquia que corroboram a ideia da concentração de poder nos níveis mais elevados de governo.

Com a proclamação da República, em 1889, instaurou-se o regime político-administrativo federativo no estado brasileiro. Com o advento do estado republicano brasileiro o pêndulo da concentração de poder se tornou mais complexo, e a consolidação do poder local conferiu legitimidade para os militares e as lideranças regionais que passariam a ocupar os cargos dos executivos estaduais, redefinindo, com isso, as articulações políticas no cenário de disputa

para ocupação do poder executivo federal. As práticas dos indivíduos no interior do exercício dos cargos contribuíram para definir o modelo patrimonialista como característica fundante do estado brasileiro, cuja extensão temporal envolve o período de administração colonial até os dias atuais.

Compreende-se, a partir de Weber (1974), que o patrimonialismo se apresenta como estrutura pré-moderna, que se caracteriza pela utilização de aparatos estatais que privilegiam a atuação de grupos influentes dentro dos órgãos do estado, para favorecer seus interesses, conquistados no uso do bem público em proveito próprio, e assim, se revela uma prática social que não torna clara a fundamental diferença entre a esfera pública e a privada na vida política. A principal marca da administração pública até o final da primeira república em 1930 é de governantes ou membros dos cargos administrativos do estado que utilizavam o patrimônio público como se fosse privado.

É importante entender os princípios presentes na ordem institucional do estado brasileiro a partir da organização republicana, que tiveram repercussão nas décadas subsequentes, mormente a relação entre centralização e descentralização, burocratização e eficiência e demais condicionantes históricos da formação social do estado brasileiro. A forma federativa consiste essencialmente na descentralização política: as unidades federadas elegem os seus próprios governantes e elaboram as leis relativas a seu peculiar interesse, agindo com autonomia predefinida, ou seja, dentro dos limites que elas mesmas estipularam no pacto federativo (MALUF, 1999).

A maior autonomia do poder local passou a ser um dos principais arranjos político-administrativos a partir de 1889. Os caminhos políticos traçados na primeira república exacerbaram o poder e o favorecimento dos interesses dos coronéis oligarcas, que utilizaram o estado para o beneficiamento privado, enquanto o maior espaço de atuação política conquistado pelas lideranças regionais dava novas tonalidades ao patrimonialismo. Com a criação do federalismo brasileiro e implantação da primeira república, no período de 1889 a 1930, inclui-se o coronelismo como fenômeno político correlato à formação social brasileira, nova forma de poder que situou o coronel regional como chefe político local.

A chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930 foi um fator determinante para a melhor definição das bases modernizadoras do estado brasileiro e o

abrandamento do poder das oligarquias agrárias. Assim, os traços do patrimonialismo e patriarcalismo no seio da administração pública passaram a ser atenuados e novos elementos foram acrescentados no âmbito estatal brasileiro. A partir de então, através do intervencionismo, Vargas passou a adotar novas orientações político-administrativas que acenavam para uma maior modernização e expansão das bases industriais, e formulação de um novo modelo econômico que visava ao fortalecimento da indústria e ao oxigenamento do mercado interno. Relacionam-se as alterações implementadas por Getúlio Vargas à inauguração da administração racional legal no estado brasileiro, a partir da Revolução de 1930, período de transição em relação à política oligarca regional que permeou o estado brasileiro na República Velha e de ratificação da forte centralização política. Para Lima Júnior:

Os estatutos e órgãos do ciclo Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista (LIMA JÚNIOR, 1998, p.6).

A criação dos quadros administrativos estatais pode ser entendida, com base na teoria de Weber (1974) sobre a burocracia, como um elemento fundamental para a redefinição do estado brasileiro patrimonialista, pois, conforme sua análise, oportuniza-se uma nova forma de poder edificada na autoridade legal, vinculada à impessoalidade, eficiência, exigência de competência para atuação no serviço público, cumprimento das regras, normas e procedimentos que legitimam as ações do corpo burocrático na oferta dos serviços estatais. Esse conjunto de características compreende a dimensão da estrutura burocrática racional legal no funcionamento do estado e em sua relação com a sociedade.

De fato, o próprio Estado, tomado como uma associação política com uma constituição racionalmente redigida, leis racionalmente ordenadas é uma administração coordenada por regras racionais ou leis, administrado por funcionários treinados, é conhecido, nessa combinação de características, apenas no Ocidente, a despeito de todas as outras que dele se aproximam existiu somente no Ocidente, num sentido que se aproxima de seu papel dominante na nossa cultura atual (WEBER, 2001, p. 5).

Weber concebe que a modernização do estado ocorre com a transição do corpo burocrático-patrimonial para um corpo burocrático-legal. A modernização

do estado fica atrelada à consolidação de uma hierarquia de poder debruçada sobre o aparato legal que passa a condicionar as relações estatais.

Seguindo a análise do modelo burocrático de administração do estado brasileiro, o escopo do poder governamental durante o regime da ditadura militar de 1964 pautou o modo de organização e funcionamento das instituições e dos servidores do estado, cujas marcas seriam enfrentadas com a retomada da democracia nos anos de 1980. O campo da administração pública foi qualificado por um modelo burocrático mais robusto em relação à década de 1930. Pode ser entendido que os militares arquitetaram um sistema a partir do qual um conjunto de normas e regulamentos procedimentais pautaram uma hierarquia de poder, no qual delimitava-se o papel que os atores deveriam cumprir, previamente delineado por uma autoridade superior. Tal modelo de gestão possui uma rígida cadeia de controle e comando que segue a hierarquia administrativa concentrada no planejamento das ações (reguladores) até a execução das ações racionalmente organizadas.

A evolução das experiências adquiridas com a complexificação da gestão estatal burocrática influenciou o modelo tecnicista de gestão adotado no Brasil no governo militar, quando se exacerbou a forma de poder burocrática e deslocou-se o sentido de servir ao cidadão para voltar-se a si mesmo. O modelo administrativo burocrático se tornou excessivamente ritualista e procedimental, com ênfase em prazos, documentos e personificação do poder hierárquico em repartições públicas, o que acabou desconsiderando as demandas e eficiência no atendimento à população.

O papel da burocracia federal foi, portanto, relevante enquanto forjadora do tecnicismo indispensável ao desenvolvimento de acordo com os interesses nacionais, mas foi prejudicial na medida em que esse tecnicismo se erigiu num fim em si mesmo, passando a elite burocrática e apegar-se à forma, à lei e às técnicas em detrimento dos fins maiúsculos da sociedade nacional. Nesse ponto a burocracia, já como organização autônoma com interesses próprios a defender, passou a constituir-se em ponto de resistência a mudanças e inovações administrativas que o País exigia face aos crescentes problemas colocados pela industrialização e pelo desenvolvimento (OLIVEIRA, 1970, p. 69).

Uma característica basilar do modelo de administração centralizado vivenciado no estado brasileiro durante o período da ditadura militar foi a busca pelo controle *a priori* dos serviços públicos, quando se focalizou o controle dos processos que deveriam ser executados pela burocracia estatal. Assim, o modelo estatal de administração baseado na hierarquia, fornecia uma estrutura de poder

centralizadora, previamente planejada, que delimitava as ações dos funcionários, e estabelecia regulamentos e rotinas que deveriam ser seguidos do topo de uma instituição pública até a área de execução dos serviços. Desse modo, a centralização da atuação do governo brasileiro impactou progressivamente a estruturação da oferta dos serviços públicos, acenando para o estado de Bem-Estar Social, pois, de forma geral, o aparelho estatal passou a disponibilizar grande parcela dos serviços essenciais demandados pela população brasileira, e durante a arquitetura do modelo emergiu a forma concentrada de exercício do poder e foi alicerçando a forma burocrática de organização.

As análises sobre a presença ora centralizadora e/ou descentralizadora do estado brasileiro mostram a relevância da compreensão dos marcos político-administrativos adotados no país após a retomada do regime democrático na década de 1980. Trata-se de um período de recorrente busca pela flexibilização no horizonte de implementação de políticas descentralizadas para o âmbito local, em um contexto de redefinição da forma como o estado brasileiro se posiciona em relação à oferta dos serviços educacionais, cuja função transfigurou-se para o subsídio fiscal e a regulação das ações desenvolvidas por estados e municípios. A adoção de mecanismos institucionais para superar os traços da administração patrimonialista e burocrática, e a busca por oportunizar maior participação pelos entes federados nas políticas educacionais será a discussão desenvolvida no decorrer das seções seguintes desse capítulo, bem como os princípios e orientações legais definidos a partir da redemocratização do estado brasileiro que se constituem como novos marcos da gestão pública e educacional para se afastar da histórica centralização político-administrativa e fomentar práticas descentralizadas com foco no poder local.

3.2

Princípios da descentralização e municipalização: marcos iniciais para a implementação das políticas educacionais

O período histórico no qual esta pesquisa se insere coincide com a consubstanciação das discussões e ações implementadas para superação da centralização das políticas educacionais, privilegiada durante o período ditatorial no Brasil. Este período passou a ser questionado, devido ao cerceamento às estruturas horizontais de exercício do poder e às crescentes demandas para

inclusão da participação da população no cenário político; assim, se conjecturara um novo período sustentado por ideais democráticos e reivindicação de políticas educacionais com maior qualidade para todos. Dessa forma, os anos seguintes à década de 1980 correspondem ao período que constitui o ponto de partida dos princípios que orientam a política educacional aqui estudada.

Nos períodos anteriores à redemocratização, os modelos de gestão pública institucionais, patrimonialista e burocrático, pouco contribuíam para uma incorporação mais democrática da pluralidade política e cultural nos diferentes estados e municípios em termos de políticas educacionais; porém, nesta nova perspectiva do estado brasileiro, acolheu-se a possibilidade de diferentes instâncias de governo poderem assumir a gestão de suas políticas sociais, e, de forma autônoma, definir o planejamento de suas ações a partir das peculiaridades e necessidades locais, visando decisivamente relações mais democráticas nas quais o centralismo deixaria de ser princípio regente.

O princípio da descentralização e os estudos sobre o tema compõem um dos pilares teóricos desta pesquisa. Entende-se a descentralização como fio condutor dos processos e instrumentos das mudanças ocorridas na gestão pública, a partir da década de 1980, que alteraram a lógica da centralização político-administrativa presente no período da ditadura militar. Busca-se, desde então, imprimir uma nova orientação de gestão fincada em práticas que estimulem a descentralização e introduzam a flexibilização na gestão das políticas educacionais, paralelamente à proclamação dos princípios de gestão democrática e participação social na educação do setor público.

Iniciado o processo de redemocratização do país com o fim da ditadura em 1985, preconizou-se uma extensa reorganização político-administrativa entre os entes federados e instituições do estado e reivindicaram-se formas de construção de um regime democrático mais participativo. Assim, a redemocratização no Brasil envolveu o reordenamento da gestão pública e, sobretudo, educacional nos âmbitos nacional, estadual e municipal, pela via da descentralização e também a busca por novas formas de gestão menos burocráticas, ancoradas na maior autonomia dos canais decisórios no âmbito do poder local.

A virada do pêndulo para a descentralização do poder na sociedade brasileira neste momento histórico apresenta ingredientes e condições novas e inéditas na trajetória política do País. Neste momento histórico, há maiores possibilidades de se consolidar a tendência descentralizadora em bases democráticas e participativas.

Na presente conjuntura nacional de crítica ao gigantismo do Estado centralizador e concentrador de poderes, bem como de tentativa de redução de sua burocracia central, existe clima favorável para se implantar uma descentralização que transfira parcela real e efetiva de poder e de controle democrático para o nível local, instância concreta onde deve ser exercida a cidadania e a maioria plena dos cidadãos brasileiros (SANTOS FILHO, 1992, p.233).

A forma de implementação das políticas educacionais, como ilustra o PDE Escola, foi substancialmente alterada com o novo pacto federativo e o delineamento dos princípios da descentralização e municipalização na oferta dos serviços estatais. A análise de políticas educacionais a partir de então deve levar em consideração o cenário de modificação da atuação do estado brasileiro, quando se arquitetaram novas orientações político-administrativas que colocaram em questão o histórico de centralização do poder do executivo federal e sinalizaram com a ampliação do poder para estados e municípios, como resultado da arregimentação dos partidos políticos que participaram da constituinte que resultou na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A partir do referido pacto, a solução implementada para a flexibilização do poder entre os entes federados foi a descentralização, cuja definição pode ser evidenciada na análise de Abrucio (2002, p.3):

[...] definimos descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4).

A argumentação acima informa o viés da descentralização adotado no Brasil, cuja base foi a ênfase no poder municipal. A CF/88 reconheceu, pela primeira vez, o município como ente federado, legitimando-o formalmente como unidade autônoma e conferindo-lhe competências educacionais, de saúde, lazer e fiscais, que reconfiguraram sua histórica dependência dos estados na formulação, implementação e garantia desses serviços e desses direitos sociais.

Portanto, o que há de inovador com o pacto federativo ratificado na Carta Magna é a consagração do município como ente federado quando, em 1988, houve o reconhecimento de sua autonomia e o perfilhamento da sua competência. Com efeito, no artigo de número 30, a CF/88 aponta o caminho para o município legislar sobre sua política educacional, sobre assuntos de interesse local e na definição das diretrizes de seu sistema de ensino – em regime de colaboração com

os demais entes federados. Abre-se, com isso, a possibilidade, pelo menos teórica, de desatrelar o município da figura de executor de políticas planejadas em âmbito nacional ou estadual, e também dele desempenhar um papel central no desenvolvimento de ações que levem em conta as peculiaridades locais.

Vaz (2002) apresenta o entendimento de que a descentralização requer a transferência efetiva do poder decisório para os agentes locais da administração municipal. Contudo, percebe que, no Brasil, a transferência de atribuição do governo central comporta, também, a desconcentração do poder.

Há duas alternativas possíveis quando se pretende, de alguma forma, retirar parte das atribuições do nível central de governo: a desconcentração e a descentralização. A desconcentração é uma forma de regionalização na qual a instância central de poder transfere parte de suas atribuições de execução de atividades para órgãos regionais, que não dispõem de poder para decidir sobre prioridades ou sobre o planejamento dos serviços. A instância central conserva o poder e a dotação orçamentária para decidir sobre políticas, prioridades e alocação de recursos humanos. As decisões continuam centralizadas, mas são executadas longe do centro (VAZ, 2002, p. 131).

A argumentação acima evoca a tensão da centralização decisória do nível central de governo, com a possibilidade de decisões locais que a descentralização permite, pois há espaço para que os agentes locais que executam as políticas adotem orientações mais flexíveis em relação as orientações preconizadas pelo ente que fomenta a política.

Se reconhece, porém, que são grandes os desafios na implementação das políticas educacionais e que os problemas da gestão pública brasileira historicamente têm postulado práticas que não incorporam as inspirações governamentais difundidas e não resultam em modificação da forma dos processos de tomada de decisão.

Inúmeros estudos descortinaram a implementação das políticas sociais e revelaram que pode se tratar na verdade de uma desconcentração federativa, ao invés de uma descentralização, pois as relações governamentais se alicerçaram mais notadamente na transferência de competências administrativas e na reformulação do financiamento estatal. Dourado (2007) corrobora esse entendimento no campo da educação:

[...] diversas análises realçam que, no Brasil, houve a desconcentração de ações educacionais de forma muito mais efetiva do que a descentralização garantidora de autonomia aos entes federados. Ou seja, o que ocorre é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla

política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica (DOURADO, 2007, 937).

Tobar (1991) analisou a diferenciação conceitual dos termos descentralização e desconcentração:

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. É, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório. No contraste de ambos os termos é preciso ter claro que, embora ambos se constituam na praxis como ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas consequências da implementação de uma ou da outra (TOBAR, 1991, p.4).

Em sua pesquisa sobre a descentralização do sistema de saúde no Brasil, Tobar (1994) considera que a descentralização dos serviços não favorece a capacidade de gestão local. Nesse aspecto, uma problemática apresentada é que a descentralização depende da capacidade administrativa local. Podemos observar que no âmbito da educação tanto os municípios quanto as instituições escolares brasileiras esbarram na falta de capacidade técnica e política necessárias. Desse modo, o modelo de gestão adotado é um elemento importante para a efetiva democratização.

A flexibilização da questão fiscal e o cenário de municipalização são de fundamental importância para a definição das políticas educacionais, uma vez que o novo arranjo federativo permite a interlocução entre o governo federal e os municípios, sem a necessidade de envolvimento dos estados. Nossa indagação é de se o PDE Escola pode se revelar como uma política educacional que resguarde em seu escopo o princípio da descentralização, ao permitir a ligação direta entre governos federal e estadual ou municipal, ao possibilitar canais de comunicação direta do governo federal com as unidades escolares.

Remete-se novamente, neste cenário, à dualidade entre a centralização e a descentralização evidenciada no histórico político-administrativo brasileiro, como parte inerente à costura política feita pelo governo federal, que retoma certo grau de centralização, sobretudo fiscal, para que os estados e municípios se comprometam a atuar na perspectiva descentralizada,

[...] criando uma estrutura de incentivos que permitiu o alinhamento dos interesses do governo federal e das unidades subnacionais, particularmente dos governos municipais (vide Fundef) e estipulando regras fiscais severas para governos subnacionais. Tal estratégia foi apenas parcialmente bem-sucedida porque os prefeitos e outros atores locais ainda podiam controlar um mecanismo importante:

o registro de beneficiários dos programas de transferências sociais (MELO, 2005, p. 881-882).

Melo (2005) entende que a opção por priorizar as instâncias federativas subnacionais na CF/88 decorre do papel central dos governadores na transição política.

O processo de elaboração da Constituição foi, portanto, marcado por uma forte influência dos interesses subnacionais. As implicações fiscais da Constituição foram percebidas no início dos anos 1990, e a subsequente evolução das relações intergovernamentais no governo de Fernando Henrique Cardoso refletiram a reação do governo federal contra tal estado de coisas (MELO, 2005, p. 885).

A municipalização se revelou um fator fundamental que deu a tonalidade da interrelação entre as orientações na gestão pública e as orientações para as políticas educacionais brasileiras. Com a inclusão do município como ente federado possuidor de autonomia, foram delimitadas na Carta Magna novas atribuições e competências com que os municípios deverem arcar; assim, ampliou-se significativamente o escopo de atuação destes, sendo possível o reconhecimento desta como uma instância de colaboração junto aos demais entes federados, e não mais como mera executora de políticas verticalizadas das instâncias superiores de governo anteriores a 1988. Foi dada autonomia aos municípios para a organização de seus sistemas de ensino e oferta da educação infantil e do ensino fundamental e, sobretudo, para implantar práticas de gestão e planejamento condizentes com as peculiaridades locais.

O princípio da municipalização, por sua vez, também central na busca pelo referencial teórico-conceitual desta pesquisa, foi a forma adotada pela descentralização das políticas educacionais. Nos contextos que antecederam à década de 1980, ora se privilegiava a centralização, ora a descentralização, mas as políticas não eram elaboradas em âmbito municipal, o qual se restringia à aplicação de recursos oriundos do repasse dos outros entes federados e também das orientações verticalizadas estaduais e federais, numa relação de hierarquia e subordinação. Atualmente, pode ser identificada a mudança que abre possibilidades de os municípios se tornarem autônomos do ponto de vista fiscal e do desenvolvimento de seus projetos educacionais.

O princípio de colaboração entre os entes federados foi analisado por Arretche (1999) como um fator preponderante para o sucesso ou não da municipalização dos serviços sociais e educacionais. A autora destaca a

necessidade de criação de condições favoráveis para que os municípios possam assumir a gestão e financiamento desses serviços. Tal argumento se revela uma questão central para que os municípios possam se estruturar de modo a atender a demanda, pela população, de serviços públicos com qualidade e de contar com um corpo técnico capacitado para os desafios a serem enfrentados, rompendo com a dependência do repasse de verbas dos demais níveis de governo.

Ficou estabelecido, a partir da CF/88, que os municípios atuariam prioritariamente no ensino fundamental e na educação pré-escolar, e os estados no ensino fundamental e médio. Assim, uma vez estabelecido o regime de colaboração na organização de seus sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino fundamental obrigatório, foram criadas estratégias que colaboraram para que os municípios assumissem, de forma progressiva, o primeiro segmento do ensino fundamental, que ainda estava a cargo dos estados. Deste modo, a municipalização solidificou-se como a principal estratégia de transferência de responsabilidades educacionais para os governos locais, contribuindo para que os municípios ganhassem relevância na formulação autônoma de políticas educacionais e na execução de iniciativas formuladas pelo governo federal.

Seguindo essa linha de raciocínio, predominam recorrentes tentativas para o favorecimento e consolidação de instâncias horizontais de poder a partir de 1988, que suscitam uma maior participação nas decisões, a partir da gradual distribuição de poder para o âmbito local, alinhada a incentivos favoráveis à descentralização dos sistemas de ensino para que os municípios possam assumir os encargos da oferta e manutenção da educação, levando em conta o interesse da população.

Pensar a municipalização com base no pressuposto do princípio da gestão democrática do ensino público estabelecido no inciso VI do artigo 206 da CF/ 88, requer considerar que não se trata apenas de estabelecer relações no campo burocrático, dado o regime de colaboração também definido nesta lei, tal como a mera transferência de atribuições, suporte técnico ou repasse de verbas entre si. Trata-se também da criação de possibilidades que suscitem o diálogo entre as diferentes instâncias de poder, afastando-se do caráter meramente formal, para que a troca de experiências de gestão e planejamento entre os diferentes níveis de governo possam consubstanciar o processo de descentralização.

Os dados do IBGE revelam a explosão do número de municípios desde o primeiro censo realizado no Brasil até o ano 2000.

Gráfico 1 Evolução do número de municípios no Brasil – 1872/2010



Durante o período compreendido entre 1984 e o ano 2000, foram criadas 1.405 unidades municipais no Brasil, chegando a 5.565, o que representou o aumento de 34,3%. No ano de 2013, o país alcançou o quantitativo de 5.570 municípios, representando um aumento de mais cinco unidades subnacionais. Esses dados permitem visualizar a ênfase do processo de municipalização até 2010 e a acomodação de crescimento a partir dali. O perfil da explosão da organização territorial municipalista no Brasil é analisado por Magalhães em estudo denominado *Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil*². O autor mostra que, dentre as 1.405 unidades municipais criadas no período 1984-2000, 94,5% tinham menos de 20 mil habitantes. Segundo o Censo demográfico do IBGE em 2010 estes municípios eram 68,98% do total.

Os dados sobre o crescimento municipal permitem elucubrar o quão complexa se tornou a organização político-administrativa brasileira, em face do surgimento de diversas lideranças locais com clara repercussão para as políticas

²Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA em 2008.

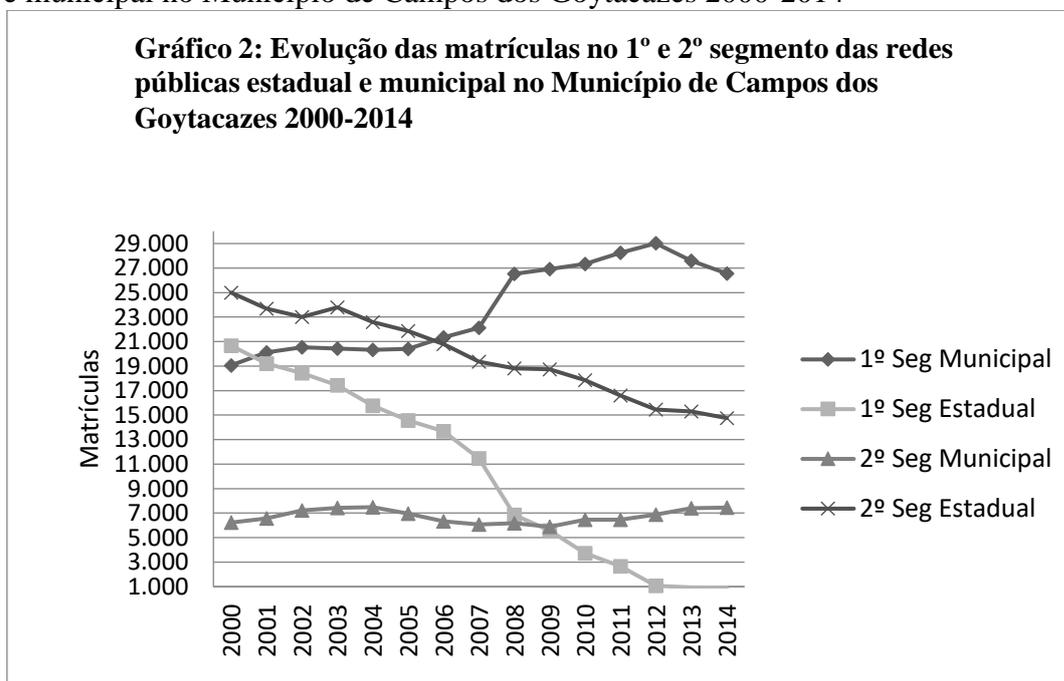
educacionais, ainda mais se levarmos em consideração a influência de diversos partidos políticos com princípios ideológicos distintos, criados após a abertura política na década de 1980, e que ganham destaque na ocupação dos cargos políticos brasileiros.

Fato correlato à criação dos municípios foi o aumento dos recursos advindos do processo de descentralização, com o devido destaque para a assertiva de Magalhães (2008):

Uma conseqüência destacada da descentralização e do federalismo municipal tem sido o crescimento dos recursos fiscais, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB disponíveis aos municípios em relação aos recursos disponíveis aos estados e União (MAGALHÃES,2008, p. 14).

Pode-se ter uma ideia do significado da municipalização da educação observando o Gráfico 2, que mostra a evolução do número de matrículas do ensino fundamental das redes públicas estadual e municipal em Campos dos Goytacazes-RJ, de 2000 a 2014³, município objeto de nossa pesquisa.

Gráfico 2 Evolução das matrículas no 1º e 2º segmento das redes públicas estadual e municipal no Município de Campos dos Goytacazes 2000-2014



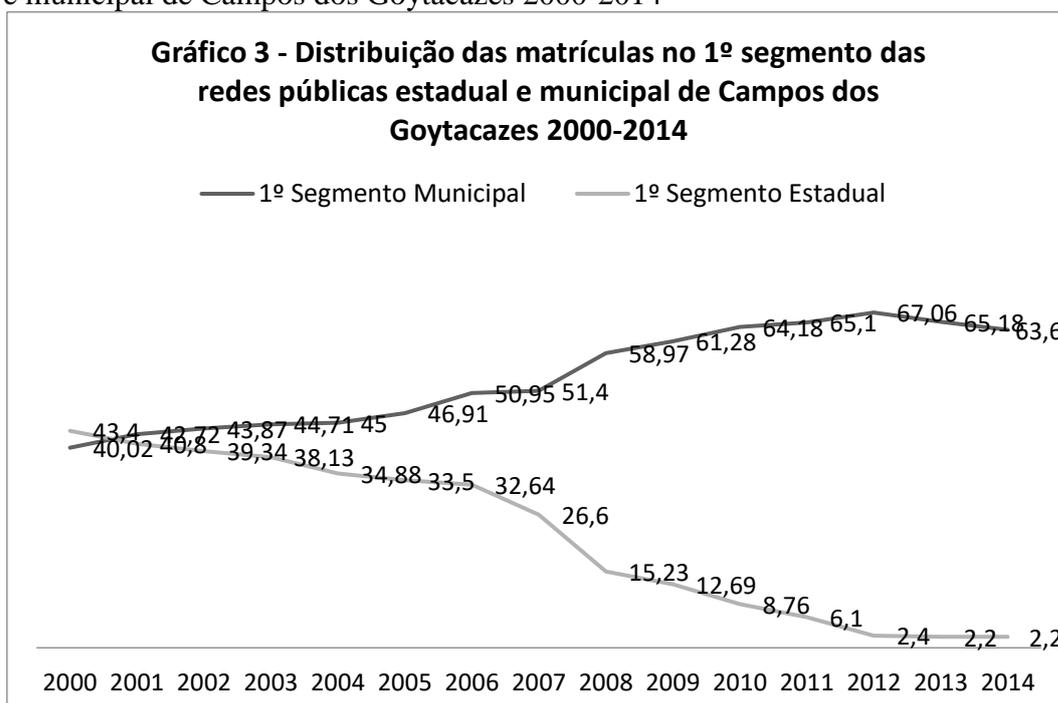
Fonte: Censos escolares/Inep 2000-2014

³ Somente a partir do ano 2000 os dados apresentados no censo escolar informam o número de matrículas por segmento do ensino fundamental.

Os dados mais significativos para o recorte dessa pesquisa são mostrados no Gráfico 2 para o 1º segmento do ensino fundamental. Os mesmos revelam que, no período considerado, a maior expansão do número de matrículas na rede municipal de ensino ocorreu num contexto de diminuição das matrículas na rede estadual. Do ano 2000 até 2014, houve um crescimento de 7.485 matrículas na rede de ensino municipal e um decréscimo de 19.601 matrículas na rede estadual, o que denota o resultado do processo de municipalização na redefinição do desenho político-administrativo brasileiro. Também é possível verificar que o atendimento da rede pública municipal no 2º segmento se manteve relativamente estável ao longo do período em estudo.

O Gráfico 3 apresenta a evolução da distribuição das matrículas nas redes públicas estadual e municipal no primeiro segmento do ensino fundamental no mesmo período e município.

Gráfico 3 Distribuição das matrículas no 1º segmento das redes públicas estadual e municipal de Campos dos Goytacazes 2000-2014



Fonte:elaboração própria com base nos Censos escolares/Inep 2000-2014

O Gráfico 3 permite contrastar o crescimento significativo, no período considerado, das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental sob responsabilidade da rede municipal de ensino, que passam de 40,02% para 63,6%, com a redução das matrículas no sistema público estadual, que é da ordem de

mais de quarenta pontos percentuais, uma vez que passa de 43,4% de matrículas para apenas 2,2%.

A Tabela 1 permite observar o crescimento do número de matrículas no ensino fundamental de Campos dos Goytacazes, de 1997 a 2014, por rede de ensino.

Tabela 1 Quantitativo de matrículas do ensino fundamental de Campos dos Goytacazes por rede de ensino, entre 1997 e 2014

Ano	Rede Estadual	Rede Municipal	Total Estadual e Municipal	Privada	Total
1997	45092	16532	61624	-	61624
1998	49753	22477	72230	-	79453
1999	48126	24076	72202	14031	86233
2000	45664	25302	70966	13755	84721
2001	42911	26686	69597	13644	83241
2002	41432	27759	69191	13855	83046
2003	41221	27845	69066	13901	82967
2004	38348	27822	66170	15041	81211
2005	36441	27365	63806	14057	77863
2006	34458	27659	62117	11888	74005
2007	30812	28213	59025	15518	74543
2008	25675	32696	58371	18732	77103
2009	24308	32809	57117	18283	75400
2010	21588	33798	55386	18581	73967
2011	19250	34704	53954	19745	73699
2012	16533	35889	52422	20699	73121
2013	16245	34985	51230	21268	72498
2014	15678	34000	49678	21935	71613

Fonte: elaboração própria com base nos Censos escolares/Inep 2000-2014

Um dos mais importantes estímulos para a municipalização viria do repasse direto de recursos às unidades subnacionais pelo Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, cujo montante varia de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Percebe-se, na tabela acima, um crescimento em números absolutos de 10606 matrículas entre 1997 e 1998, no total das redes estadual e municipal, que é resultado do incentivo financeiro fornecido pelo Fundef no seu primeiro ano de implantação. Esse fundo funcionou como um mecanismo indutor da descentralização, no sentido de contribuir para que os municípios assumissem os encargos e implicações da oferta de ensino fundamental. Nota-se também na tabela, que a queda no total de matrículas nas redes públicas, entre 1998 e 2014 foi acompanhada pelo aumento no número de matrículas na rede privada⁴, mas ainda assim, o total de matrículas diminuíram a partir de 1999 somadas as redes públicas e privada.

Não se pode perder de vista também que a criação desses municípios atende aos interesses dos grupos de poder hegemônicos locais, que utilizam o poder estatal para perpetuar seus interesses; vide o histórico de fenômenos na política brasileira como patrimonialismo, coronelismo, personalismo, mandonismo local, entre outros. Logo, reitera-se que as diretrizes forjadas sob o viés da redemocratização, além de não resolverem os problemas da administração pública do passado, fazem surgir novas problemáticas a partir da reconfiguração do poder e da aplicação dos recursos financeiros destinados à educação no âmbito local. Dada a fragilidade dos mecanismos de transparência do uso do dinheiro público e a fragmentação do controle social tais fenômenos ainda são perceptíveis no Brasil.

Uma vez que o âmbito local tem recebido crescente atenção, é relevante retomar a análise de Arretche sobre os desafios na oferta das políticas sociais, que torna fundamental observar algumas características estruturais tais como densidade econômica, populacional e política, dos municípios e dos governos estaduais. Conclui-se com Arretche (1999) que as políticas educacionais passam a conter estratégias deliberadas de indução:

[...] os atributos estruturais das unidades locais de governo, tais como a capacidade fiscal e administrativa, e a cultura cívica local, têm um peso determinante na descentralização. Mas, tais fatores não são determinantes em si. Seu peso e importância variam de acordo com os requisitos institucionais postos pelas

⁴Em sua tese de doutorado, Andréia Martins de Oliveira Santo (2016) atribui o crescimento do número de matrículas municipais da rede privada ao aumento do poder aquisitivo da população. No contexto do estado do Rio de Janeiro, sua hipótese é de que os investimentos públicos e privados da indústria petrolífera tiveram maior impacto do que o Fundef.

políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Para Souza (1997), o arranjo federativo brasileiro contém problemas, como as fortes desigualdades regionais e o acesso desigual aos recursos financeiros, e trouxe também a modificação dos centros de poder com a emergência de governadores e prefeitos com maior poder econômico na federação e com poder político suficiente para fazer com que o governo federal tenha que se dispor a negociar com as esferas subnacionais para a resolução dos problemas do país.

Há que se considerar, também, a multiplicidade dos 5.570 municípios brasileiros e suas capacidades de angariar receita através do recolhimento e repasse de impostos que incidem sobre a obrigatoriedade de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, característica esta que pode contribuir para compreender o federalismo em âmbito educacional, no cenário de expansão municipal. A ampliação do quantitativo de unidades municipais se refletiu também em desafios de ordens técnica e pedagógica para a concretização de sistemas de ensino municipalizados, pois os municípios teriam que dispor de professores e demais profissionais qualificados, sobretudo gestores com capacidade de gerenciamento dos processos administrativos e pedagógicos, criação de prédios escolares, definição das diretrizes curriculares, em alguns casos planos de cargos e salários, o que tornou importante a necessidade de se criar condições favoráveis para a municipalização do ensino. Daí, a necessidade de efetivação do princípio colaborativo entre os entes federados, para que se viabilizasse a estrutura necessária aos municípios para oferta educacional.

3.3

A Reforma do estado e as novas orientações de regulação das políticas educacionais

O alcance das ações preconizadas logo após a promulgação da CF/88 foi limitado devido à falta de incentivos viáveis à descentralização, crise fiscal, endividamento dos entes federados, fragilidade do cenário político, entre outros. Contudo, após a chegada do presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC foram

adotadas medidas sistemáticas para favorecer a alteração da lógica da gestão pública no país. Conforme assinalado, o cenário que antecedeu a CF/88 foi permeado pela experiência do estado interventor, quando o Brasil gozou de forte crescimento econômico durante os governos militares, até sua crise em decorrência da insustentabilidade do modelo altamente burocrático, centralizador, ineficiente na aplicação dos recursos públicos, e criticado pelo seu tamanho excessivo.

Com a CF/88, estruturou-se a política brasileira de forma a atenuar a atuação do poder Executivo em favor de um maior protagonismo das subunidades federativas. A CF/88 foi um marco para a reforma do estado que se inicia na segunda metade da década de 1990. Em 1995, foi constituído o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e buscou-se desburocratizar a administração pública em resposta às críticas à ineficiência na ação do estado burocrático, com vistas a reduzir os custos e consolidar a administração do estado-gerecencial. Tratou-se de conciliar o incremento da influência do poder Executivo em relação aos estados e municípios com a descentralização e autonomia dessas duas instâncias.

Foram ocasionadas mudanças no eixo norteador das políticas para o âmbito local, tais mudanças foram maximizadas pelos incentivos delineados nos contextos da Reforma do estado e reforma educacional na década de 1990, o que trouxe implicações para a relação entre os entes federados, em razão das atribuições e capacidades de autonomia fiscal, política e institucional, assim como acrescentou novos contornos ao pêndulo das políticas educacionais brasileiras. Segundo Arretche (1996, p.9):

Os impulsos pró-descentralização (ou, dito de outro modo, os incentivos políticos para que a reforma do Estado se processe nessa direção) nascem da reação à forma pela qual se expandiu o Estado centralizado. Por sua vez, a dinâmica desse processo (ainda em curso) está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de construção de um novo equilíbrio federativo, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político-institucionais brasileiras, e da crise do Estado desenvolvimentista e de um modelo de Federação por ele engendrado, cuja expressão mais clara é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este se assentava.

No documento Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995 foram postas em tela as razões que levaram à necessidade de modificação histórica da concepção do estado (capitalista em geral), destacando-se dois momentos: 1) o marco da crise do modelo estatal centrado no mercado e do estado liberal como

resultado da Primeira Grande Guerra Mundial e a Grande Depressão que suscitou uma nova figura de estado, cuja atuação assumiu relevância decisiva na promoção do desenvolvimento econômico e social. Com esse modelo, o estado passou a ter uma posição estratégica na coordenação da economia capitalista e obteve resultados substanciais no desenvolvimento econômico, sobretudo, em relação à distribuição de renda mais igualitária; 2) e a crise do estado interventor, que não conseguiu sustentar a crescente demanda por serviços públicos, e que teve seu início nos anos 1970 e seu ápice nos anos 1980, quando ficou evidente o descontrole fiscal, a redução nas taxas de crescimento econômico, o generalizado aumento do desemprego e os elevados índices de inflação em diversos países. Acrescenta-se à crise fiscal, no caso brasileiro, o endividamento dos estados e municípios, o esgotamento do modelo de substituição de importações, o esgotamento do *Welfare State* enquanto modelo de intervenção econômica e social do estado, atrelado à centralização de funções, notadamente por meio da rigidez burocrática dos procedimentos e do excesso de normas e regulamentos.

Define-se, no documento, como deve ser a atuação do estado na perspectiva do novo modelo administrativo gerencial formulado no Plano Diretor da Reforma do Estado:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 12).

A consecução do estado gerencial dá-se pela maximização da função de promoção e regulação dos serviços destinados ao cidadão. A lógica do estado passa a ser fundamentada da seguinte maneira:

a) O estado no plano econômico é essencialmente um instrumento de transferências de renda cuja função é a de redistribuidor ou realocador dos impostos coletados.

b) A capacidade do estado de definir e implementar políticas públicas é recuperada em virtude do ajuste fiscal.

c) O Programa de privatização transfere para o setor privado tarefas de produção na busca de maior eficiência.

d) O Programa de publicização que transfere para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de estado,

estabelecendo um sistema de parceria entre estado e a sociedade para seu financiamento e controle.

Este modelo situa o estado como subsidiário da promoção de serviços, o que oportuniza uma estrutura gerencial que envolve o controle social direto e a participação da sociedade. Cabe ao estado a regulação e coordenação das políticas educacionais, ao passo que acrescenta novos ingredientes à descentralização da execução de serviços para as demais unidades subnacionais.

A redefinição do papel do estado levou o governo federal a reposicionar-se enquanto formulador e financiador das políticas públicas e a delegar aos estados e municípios a execução dessas políticas de forma descentralizada.

Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (BRASIL, 1995, p. 13).

A leitura da reconfiguração do estado brasileiro pós-1988 é feita a partir de dois eixos de análises, que remetem à discussão sobre o tipo de estado que emergiu com a reforma gerencial:

- a que sustenta que o rearranjo institucional do estado se apoiou na concepção neoliberal, que atribui ao mercado a execução das políticas sociais, no sentido do estado mínimo;

- a que vê nesse rearranjo institucional do estado a sinalização para uma atenuação do seu escopo de atuação, que o afastada experiência centralizadora e executora das políticas sociais das décadas anteriores e o reposiciona como um importante ator ao lado da sociedade civil e do mercado, na perspectiva do estado regulador.

Independentemente das interpretações, é neste contexto que o governo federal elabora uma das políticas públicas educacionais que teve expressiva capacidade de indução do processo de municipalização. Trata-se da criação do Fundef que cumpriu o objetivo de assegurar o aumento da participação dos municípios na oferta do ensino fundamental enquanto etapa obrigatória da educação básica. O financiamento dos sistemas de ensino de acordo com o número de matrículas foi controlado pelo governo federal e seu sucesso pode ser evidenciado pela rápida ampliação do número de matrículas em escolas

municipais e estaduais e na aceleração da universalização do acesso ao ensino fundamental.

Tendo em vista os princípios de gestão delineados com a promulgação da CF/88, novas orientações político-administrativas foram traçadas durante os dois mandatos de governo do ex-presidente FHC, que compreendem dois períodos: 1º mandato (1994-1997) e 2º mandato (1998-2002). A Reforma do estado implementada em seu governo, liderada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, foi uma das estratégias mais importantes para a consolidação da descentralização e municipalização como elementos norteadores da gestão pública no Brasil, paralelamente à criação de instâncias participativas. Basicamente, esta reforma estava informada por uma leitura de racionalização da gestão e de eficiência que se contrapunha à centralização vista como uma das razões para os problemas da gestão educacional.

Este entendimento sobre a reforma está presente na análise de Arretche, que expõe os argumentos favoráveis às reformas a partir de 1980:

[...] reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo (ARRETCHE, 1996, p. 1).

No bojo da Reforma do estado, tiveram destaque as temáticas de centralização, descentralização, regulação, municipalização, autonomia, participação e controle social, prestação de contas, entre outros. Barroso (2005) apresenta a ideia geral da regulação que permeia as concepções reformistas na área educacional:

A actual difusão, no domínio educativo, do termo “regulação” está associada, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de “modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controlo burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal. Neste sentido, a “regulação” (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da “regulamentação” (centrada na definição e controlo a priori dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados) (BARROSO, 2005, p. 727).

A mudança na lógica do estado gerencial repercutiu na reconfiguração do federalismo brasileiro. Em nome da lógica reguladora, o governo federal criou canais de comunicação direta com os municípios e com as escolas, o que contribuiu para o desgaste da já fragmentada relação colaborativa entre os estados federados, sobretudo entre estados e municípios.

Em busca de uma atuação mais eficiente, foram estabelecidas metas e indicadores de desempenho. A ideia central foi descontinuar o controle dos processos da ação governamental burocratizada, tido como ineficaz, redirecionando-o para a uma nova dimensão de controle social baseada na avaliação de resultados. Isto tornou a avaliação um dos instrumentos de regulação do chamado de estado gerencial pós-burocrático, que passa a se preocupar com o controle posterior dos resultados da ação pública e não mais com o controle *a priori* dos processos. Difundiu-se, assim, a horizontalização dos canais decisórios, com espaço para a ressignificação das políticas nos diversos âmbitos de atuação estratégica governamental.

A implementação das políticas educacionais capitaneadas pelo governo federal passou, então, a incorporar as novas orientações da regulação das ações das demais instâncias de poder estaduais, municipais e intraescolares, via o repasse estratégico de recursos financeiros para as mesmas. Elevam-se os fundamentos estabelecidos no inciso III do artigo 30 da CF/88, que tornam o município responsável por instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como por aplicar seus recursos, abrindo caminho para a autonomia financeira, necessária para custear as políticas educacionais ensejadas.

Uma vez delineadas as novas orientações para o design das políticas educacionais brasileiras, foram desencadeadas ações que concretizaram a definição de metas, indução, regulação e busca por resultados; o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE lançado em 2007 segue esse sentido. Trata-se de um plano educacional arquitetado pelo governo federal, que se tornou um dos carros chefe da educação básica e superior brasileira, e teve como fundamento as orientações da administração pública gerencial, com impactos na regulação de políticas educacionais, ao congregar várias outras ações oriundas do governo federal para estados, municípios e instituições escolares.

Saviani (2007) explica a importância do PDE para as políticas educacionais, destacando a lógica de metas, avaliação e resultados concernentes aos aspectos

técnicos do Ideb e os aspectos financeiros com o financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb:

Do ponto de vista técnico, o PDE se apóia em dados estatísticos referentes ao funcionamento das redes escolares de educação básica e em instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos nas provas aplicadas regularmente sob coordenação do INEP, a partir dos quais foi elaborado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). É este índice que se constitui no recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, em todo o período de operação do plano, que se estenderá até o ano de 2022 (...)

Do ponto de vista financeiro, os recursos básicos com que conta o PDE são aqueles constitutivos do FUNDEB, aos quais o MEC se propõe a adicionar, em 2007, um bilhão de reais visando a atender prioritariamente os mil municípios com os mais baixos níveis de qualidade aferidos pelo IDEB (SAVIANI, 2007, 1246).

É relevante o argumento de Krawczyk de que o PDE é um dos mecanismos do Ministério da Educação que referenda a indução das ações das políticas educacionais para os municípios: *O MEC chama para si a responsabilidade de atuar de forma mais incisiva na indução de uma educação básica de qualidade. Para isso, define vários mecanismos de controle da ação municipal* (2009, p. 101). De forma mais específica, há o redirecionamento para relações com as instituições escolares.

Dessa maneira, da revisão do papel do governo federal resulta um controle maior e sistemático das políticas nos entes federados; o atrelamento dos recursos voluntários do MEC aos resultados do IDEB; e a interlocução direta com as unidades escolares, por meio, principalmente, da definição de metas para cada uma delas e da manutenção do Programa Dinheiro Direto na Escola, iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, que associa recursos adicionais à aprovação do projeto pedagógico da instituição (KRAWCZYK, 2008, p.805).

Assim, as práticas de indução perpassam as políticas concebidas em âmbito federal, redefinem o papel dos estados em suas relações com as municipalidades – em consonância com o regime colaborativo disposto na CF/88 – e atingem os municípios quando é vinculado o recebimento de recursos à necessidade de incorporação, em seus processos de gestão e planejamentos pedagógicos, das metas para todo território nacional. As avaliações e os resultados assumem, então, centralidade no processo de indução de políticas pelo governo federal, conforme análise de Oliveira & Santana (2010):

O governo federal passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações. Desse modo, os diferentes mecanismos de avaliação permitiram uma nova centralização

do sistema, implementando um padrão de controle que substituiria o controle direto, realizado por meio de uma estrutura hierárquica, formada por órgãos intermediários compostos por funcionários das funções de inspeção e supervisão, por mecanismos de aferição do controle do produto, ou seja, os exames padronizados (OLIVEIRA & SANTANA, 2010, p. 30-31).

Com o conjunto de ações abrigadas no PDE, verificou-se que a unidade escolar passou a compor um dos eixos norteadores das políticas educacionais:

Esta idéia de colocar a unidade escolar como eixo norteador das políticas públicas é uma idéia interessante de explorar junto aos municípios para revalorizar a escola no seu pequeno território (bairro) e para que ela volte a ser reconhecida como um espaço cultural e de congregação da comunidade (KRAWCZYK, 2009, p. 101).

A análise acima corrobora a ideia de que o arranjo federativo forjado nas décadas de 1980 e 1990 fomentou a redefinição dos canais de interlocução entre governo e demais instâncias de poder, privilegiando, em alguns casos, a relação direta com as instituições escolares em detrimento dos sistemas de ensino dos entes federados.

Tomando como base a análise de Barroso sobre regulação, é possível compreender que, no Brasil, houve mudanças no escopo da gestão pública quando se tentou flexibilizar parte da definição dos processos, pela via da autonomia dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que a formulação de determinadas políticas e programas permanecia centralizada. São exemplos dessa tensão entre centralização da definição e descentralização da execução de políticas, o Fundef, depois Fundeb, o Plano Nacional do Livro Didático -PNLD, o Ideb, e também a perspectiva reguladora que foi introduzida na avaliação com a Prova Brasil, que passou a permitir o monitoramento e a indução de ações nas unidades subnacionais e nas escolas. Além disso, outro bom exemplo dessa tensão entre centralização da formulação da política e descentralização da execução é o PDE Escola, que envolve o repasse de assistência técnica e de verbas pelo governo federal às redes de ensino e às escolas municipais, visando a induzir essas instâncias a implementar ações tidas como eficientes no controle, via avaliação a *posteriori*, dos seus resultados e na melhoria da qualidade da educação.

Nota-se,então,no contexto da reconfiguração do estado, a plausível compreensão da vinculação do PDE Escola com os resultados da Prova Brasil e com o Ideb,que está pautada na lógica do modelo pós-burocrático de gestão pública. Nesta perspectiva, é possível afirmar que a avaliação se apresenta como instrumento para a regulação dos resultados educacionais e que as escolas passam

a ser vistas como unidades de gestão, e ganham relativa autonomia para planejar recursos e ações, fortalecendo, assim, a descentralização.

Neste contexto de realinhamento da gestão pública e educacional no Brasil, pode-se perceber o concomitante fortalecimento da relação direta entre governo federal e escolas, tal como oportuniza o PDE Escola, que parte da oferta do governo federal de ferramenta para fomentar o planejamento estratégico das instituições escolares e vinculada ao repasse de recursos financeiros direto para as mesmas, a fim de buscar a melhoria do desempenho institucional com base nas metas e Ideb.

Apresentamos até aqui as discussões sobre mudanças concebidas na regulação do estado brasileiro, assinalando a busca pela flexibilização dos aparatos de poder historicamente centralizados. Este contexto oportunizou o espaço para a criação do PDE Escola, uma política educacional que visa a incorporar formas ampliadas de participação dos atores das escolas integrantes do programa e da sociedade civil sediada em torno das escolas. A próxima seção será dedicada aos desdobramentos do pacto federativo, no intuito de deixar explicitada a articulação do desenho do PDE Escola com a autonomia da escola.

3.4

Autonomia e participação local no âmbito das políticas educacionais

As mudanças geradas com a CF/88, que consagra a redistribuição do poder, com vistas à formulação de novas práticas de gestão que intentam ser democráticas, são entendidas como necessárias para que novas estratégias locais tenham legitimidade, uma vez que, a partir deste marco legal, é aberto o caminho para que inovações na implementação das políticas educacionais alcancem o resultado esperado. A criação de espaços institucionais em todas as esferas de poder assume destaque nesta ordem institucional, pois têm a incumbência de oportunizar a participação em colegiados de deliberação legítimos, desde os colegiados mais amplos como os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação até os colegiados intraescolares. Dado o acirrado histórico entre as forças centralizadoras e as forças democratizadoras que prevaleceram com a abertura política, pode se dizer que se acolheram, ao menos em âmbito formal, novas exigências para a participação no cenário político brasileiro, abrindo espaços nos órgãos institucionais e no próprio seio da sociedade, através de

consultas e audiências públicas. O entendimento é de que a descentralização suscitaria um processo realmente democrático, que seria respaldado e legitimado com a participação da sociedade civil nos rumos educacionais de estados e municípios.

O novo pacto federativo, a redefinição da oferta educacional entre estados e municípios e a progressiva municipalização do ensino fundamental – até então única etapa obrigatória da educação básica –, acarretaram novos desafios ao campo das políticas educacionais, e impactaram decisivamente a autonomia municipal na gestão de seus sistemas e instituições de ensino.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Melo (2005) argumenta que as implicações fiscais a partir dos anos 1990, amparadas na CF/88, contribuíram para devolver a autonomia administrativa aos governos subnacionais e suscitaram uma nova redistribuição de responsabilidades federativas, consubstanciada no delineamento de um novo regime de atribuições tributárias, que permitiu aos estados e municípios passar a gozar de novos poderes de tributar, ao mesmo tempo em que assegurou ao governo federal uma parcela maior das receitas tributárias.

A autonomia municipal no campo educacional foi amparada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, que reforça, como princípios dos sistemas de ensino, aquilo já garantido pela CF/88, como o pluralismo de ideias, de concepções pedagógicas e de gestão democrática do ensino público. Isto possibilita que cada município estabeleça suas diretrizes pedagógicas, o currículo escolar, o sistema de avaliação, horários de funcionamento, a contratação de professores, entre outros aspectos pedagógico-administrativos.

A análise de Abrucio (2010) sobre o quadro federativo construído na CF/1988 com a redemocratização e a repercussão nas políticas públicas é bastante elucidativa para entender a gestão educacional, a busca pela autonomia e a

participação local, bem como a adoção de ações governamentais com vistas a reduzir as desigualdades:

No plano das políticas públicas, há cinco grandes pilares presentes na Constituição de 1988. O primeiro é o da busca da universalização das políticas, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais. O segundo é o da democratização da gestão estatal, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público. O terceiro é o da profissionalização da burocracia, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais. Os dois últimos pilares são interligados e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização, preferencialmente em prol da municipalização das políticas, e a preocupação com a interdependência federativa, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional (ABRUCIO, 2010, p. 45).

Entende-se aqui que a análise de Abrucio pode ser aplicada ao campo das políticas educacionais, tendo por foco os cinco pilares e sua articulação com o PDE Escola, a saber:

- O primeiro pilar destacado pelo autor vai ao encontro da universalização da educação básica obrigatória, que se tornou o mote da criação do Fundef e Fundeb. Os dois fundos apresentam-se como uma experiência exitosa na redistribuição de recursos financeiros com a partilha dos mesmos entre os estados e municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Porém, tais fundos possuem uma perspectiva sistêmica, diferentemente do PDE Escola, programa que aloca os recursos nas instituições escolares, condicionado à apresentação pela escola de um planejamento estratégico de ações, com vistas à melhoria dos serviços educacionais oferecidos.

- O segundo pilar permite situar a autonomia individual e federativa e a participação no âmbito educacional no escopo do PDE Escola; a autonomia escolar é evocada na medida em que se pressupõe a análise da realidade de cada instituição de ensino para que a tomada de decisões esteja de acordo com as características institucionais próprias e com aspirações dos atores escolares.

- O terceiro acena para a composição de quadros que ofereçam educação de qualidade. O PDE Escola prevê a utilização dos recursos para fomentar a capacitação dos professores, seguindo a linha da melhoria da qualidade.

- O quarto pilar evoca a descentralização via municipalização, em que o PDE Escola se alinha ao colocar o foco nas instituições escolares dos governos municipais e estaduais.

- O quinto pilar permite compreender o reposicionamento do governo federal enquanto agente nacional definidor de políticas educacionais. Nesta linha de raciocínio, o PDE Escola pode ser entendido como um programa que aglutina, de certa forma, tais pilares, pois contempla a ideia da democratização da gestão, da participação e da descentralização e autonomia das decisões para o âmbito local.

Com as novas orientações político-administrativas e o realinhamento do pacto federativo brasileiro, o equilíbrio entre os interesses do governo federal e os das unidades subnacionais torna-se um fator relevante na adoção de políticas educacionais, uma vez que o reconhecimento da autonomia federativa requer a criação de mecanismos indutores e de articulação entre diretrizes nacionais e locais. Conforme destaca Arretche (2003, p.336):

[...] as garantias institucionais do federalismo – isto é, a autonomia política de estados e municípios – também devem funcionar como um contrapeso no plano local à concentração de autoridade na União, porque estados e municípios podem ser um ponto de veto à implementação de políticas federais, já que têm a prerrogativa constitucional da não-adesão aos programas iniciados pelo governo federal ou pelos governos estaduais.

À medida que se considera o princípio da colaboração federativa, torna-se mais significativo o desafio da articulação entre diferentes metas, objetivos e diretrizes, e as diferenças regionais, culturais, orçamentárias e de gestão, elevando-se a complexidade imputada com a questão da autonomia federativa.

Conforme mencionado, os impactos gerados após a criação do Fundef e a universalização do ensino fundamental no Brasil trouxeram a problemática à tona, pois o cenário de busca pela qualidade da educação é permeado pela coexistência de fatores nacionais, estaduais e municipais, como revelam os resultados dos sistemas de avaliação de larga escala e as demais políticas educacionais correlatas ao novo modelo de qualidade que emergiu na década de 1990.

No campo teórico, e em documentos educacionais oficiais, o discurso sobre uma maior ênfase na autonomia e participação local ganhou espaço com o paulatino questionamento à centralização do poder no período militar. Dessa forma, a autonomia das instituições escolares insere-se no horizonte de discussões sobre a democratização da educação pública brasileira e da gestão democrática descentralizada para o âmbito local.

Um artigo de Azanha, publicado no jornal da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo de 1983, é um indicativo de que a discussão sobre a autonomia da escola ganhara força antes da redefinição dos novos marcos constitucionais do país, em 1988. O trecho a seguir retrata a preocupação de Azanha com a leitura da autonomia da escola ser mais ampla do que a mera norma administrativa e aponta para o desafio de a escola definir seu projeto educacional:

A autonomia da escola só ganha relevância se significar autonomia da tarefa educativa; em outros termos, o assunto é quase irrelevante e poderá ser confundido, como muitas vezes é, com normas meramente administrativas. Porque, na verdade, nenhum regimento próprio, nenhum Conselho Deliberativo, por si sós, darão à escola autonomia educativa. Esta só se obtém a partir de uma consciência aguçada e crítica das possibilidades de atuação em face da clientela e da comunidade a que serve e o esforço continuado e conjunto para ir até o limite dessas possibilidades. Enfim, a autonomia da escola é algo que se põe com relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo (AZANHA, 1983, p. 12).

Azanha analisou o tema da autonomia em seu livro intitulado “Educação: temas polêmicos” (1995) e traçou a trajetória do conceito aplicado à situação escolar.

Citou, como primeira referência oficial do conceito, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, para ilustrar a constituição de um fundo especial orçamentário. A segunda referência, segundo o mesmo autor, ocorreu em 1933 com o documento “Código de Educação do Estado de São Paulo”, que reorganizou o sistema de ensino e no qual se constatou uma breve menção à autonomia didática que o professor deveria ter dentro das normas técnicas gerais.

Finalmente, nas leis 4.024/61 e 5.692/71, a palavra autonomia não foi mencionada, mas foi fixado que cada estabelecimento deveria organizar-se por meio de regime próprio. Segundo o autor, em nenhum desses momentos o uso da palavra foi relacionado ao significado de mobilização do magistério ou de resolução de problemas educacionais (1995, p. 132-134). Azanha, então, evoca nos anos 1990 o significado etimológico de autonomia como governo de si próprio, que foi associado aos valores democráticos no Brasil.

Assim, uma das leituras sobre a democratização da gestão escolar no Brasil se dá a partir de uma forte vinculação com a oportunização da participação da sociedade civil na escola e, também, com a autonomia dos atores escolares na organização da oferta educacional. Há, dessa forma, a perspectiva que focaliza a garantia da participação individual –o indivíduo enquanto sujeito de direitos e deveres –, ancorada no art. 1º da CF/88, que define, em um dos seus fundamentos,

a importância da participação dos cidadãos na esfera política, ao estabelecer que o poder é exercido diretamente ou por representantes eleitos. Entende-se, portanto, que cada cidadão deve possuir autonomia para participar no cenário político.

Silke Weber (1996) compreende a década de 1980 como o período em que foi possível reconhecer a educação escolar como locus de exercício e formação para a cidadania enquanto direito social básico, e argumenta que o cumprimento desse direito pressupõe a participação efetiva dos diferentes segmentos sociais na seleção de prioridades e tomada de decisões governamentais.

Ora, autonomia não implica em liberdade absoluta, mas na capacidade que tem uma instituição de reger-se segundo suas próprias normas no cumprimento de suas finalidades sociais

(...)

Não parece, pois, possível que a escola pública tenha projeto político independente. Cabe-lhe sim, concretizar na sua proposta pedagógica e nos processos de avaliação, considerando características do professorado, do alunado, da comunidade, da escola, as linhas gerais da política educacional nacional, estadual e municipal (WEBER, 1996, p. 2).

Com o entendimento de que a incorporação da autonomia local na gestão pública poderia prover a democratização dos canais decisórios, novas experiências e marcos regulatórios foram criados para instituir a prática autônoma no campo educacional, e mais detidamente na gestão das políticas educacionais municipais.

Neste interim, é necessário ressaltar que a autonomia e participação local possuem especificidades. Na LDB, a autonomia dos sistemas de ensino é articulada à necessidade da participação na definição dos marcos normativos tal como Plano Municipal de Educação, já a autonomia escolar pressupõe a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola. A autonomia dos atores escolares é reconhecida como um elemento da gestão democrática, bem como o acolhimento da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Neste caso, a democratização da rede escolar acena para a autonomia federativa, pois se reconhece a autonomia dos sistemas de ensino dos diferentes entes federados para definirem legalmente suas diretrizes próprias para o ensino. Nesse sentido, o foco é a existência de condições para que os órgãos educacionais dos entes federados possam decidir suas orientações e desencadear ações com base em suas características e interesses específicos. O artigo 14 da LDB estabelece, em seu caput, que *os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas*

peculiaridades; este dispositivo legal ampara o que foi argumentado anteriormente e, sob esta ótica, os canais decisórios sobre as questões educacionais devem se tornar mais próximos do âmbito local, o que está alinhado com o ideal de estado federativo analisado neste capítulo.

A LDB orienta os caminhos que as instituições escolares devem trilhar para viabilizar a gestão autônoma. Em seu artigo 15 são atribuídos às unidades escolares – que integram os seus respectivos sistemas de ensino –, progressivos graus de autonomia da esfera pedagógica para definição das estratégias de ensino e aprendizagem, da esfera administrativa e da esfera de gestão financeira no âmbito de planejamento e aplicação dos recursos recebidos, em harmonia com as normas gerais de direito financeiro público.

Com a flexibilização da gestão educacional, o reconhecimento da autonomia federativa que envolve as redes de ensino deve se estender para as instituições escolares e gerar canais decisórios de poder descentralizados, com intuito de os mesmos poderem permitir maior participação nas decisões educacionais. Admitem-se ações locais que suscitem a implementação da gestão democrática definida na CF/88, e que intensifiquem práticas de publicização da gestão local, com ênfase no incentivo à participação dos atores educacionais na gestão pública educacional.

Ao deslocar parte do foco das políticas educacionais para as instituições escolares, o que se traduz da crescente busca da autonomia das escolas na implementação de políticas, é sua maior possibilidade de levar em consideração os condicionantes externos e internos que possuem importância.

É possível entender com Barroso (1996) o conceito de autonomia como uma forma de situar as instituições escolares e os sistemas de ensino dentro de um quadro amplo da gestão pública que impacta todos os entes federados, resguardando aos indivíduos e grupos locais, a capacidade de se pensar a partir de suas peculiaridades, sem excluir as interrelações mais amplas. Dessa forma:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis (BARROSO, 1996, p. 17).

Por estar fortemente atrelada à discussão sobre a descentralização das competências educacionais entre os entes federados, Barroso elabora dois níveis de análise do conceito de autonomia:

Autonomia decretada - trata-se de desconstruir os discursos legitimadores das políticas de descentralização e de autonomia das escolas, interpretando as formas e fundamentos das medidas que são propostas e, ao mesmo tempo, confrontando-as com as estruturas existentes e as contradições da sua aplicação prática.

Autonomia construída - trata-se de reconstituir os “discursos” das práticas, através de um processo de reconhecimento das formas de autonomia emergentes no funcionamento das escolas, nas estratégias e na acção concreta dos seus actores (BARROSO, 1996, p. 1).

A partir dos níveis de análise de Barroso, é possível relativizar a potencialidade democratizante que se associa ao conceito de autonomia escolar, como se o reconhecimento legal fosse capaz de possibilitar automaticamente canais mais democráticos nos sistemas de ensino, bem como nas instituições escolares brasileiras.

A compreensão de Veiga (1998) sobre os diferentes tipos de autonomia é de fundamental importância para a análise do PDE Escola. A autonomia administrativa das instituições escolares consiste na elaboração e geração coletiva de seus planos, programas e projetos. Envolve a possibilidade de adequação de sua estrutura organizacional à sua realidade e ao momento histórico vivido (VEIGA, 1998, p. 16).

Já a autonomia jurídica é entendida por Veiga como o equilíbrio da atuação da escola com a liberdade do sistema de ensino municipal de elaborar suas próprias normas e orientações, e regulamentar questões como a matrícula, transferência de alunos, admissão de professores, concessão de graus etc. Ressalta que, alinhada à legislação dos órgãos centrais, a instituição escolar deve policiar-se, também, no sentido de não se transformar numa instância burocrática, por meio de estatutos, regimentos, portarias, resoluções, avisos, memorandos, os quais acabam por descaracterizar seu papel de proporcionar aos educandos, mediante um ensino efetivo, os instrumentos que lhes permitam conquistar melhores condições de participação cultural, profissional e sociopolítica (VEIGA, 1998, p. 16).

Em relação à autonomia pedagógica, o entendimento de Veiga é de que esta consiste na liberdade de ensino e pesquisa. Está estreitamente referenciada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, bem

como aos resultados e, portanto, à essência do projeto pedagógico da escola (VEIGA, 1998, p. 16).

Paro (2001) analisa com inquietação a questão da autonomia formal ou autonomia real, e problematiza a relação das escolas com o poder decisório:

[...] é preciso, entretanto, estar atento para, com relação à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas; e, no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização. A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão. Para que isso aconteça, no caso do ensino público, não basta a desconcentração das atividades e procedimentos de cunho meramente executivo, como vem acontecendo. É necessário que a escola seja detentora de um mínimo de poder de decisão que possa ser compartilhado com seus usuários com a finalidade de servi-los de maneira mais efetiva (PARO, 2001, p. 57).

Arrecthe (2003) fornece subsídios para interrogar se autonomia municipal e escolar é condição *sine qua non* para a melhoria da qualidade educacional. Ao analisar a gestão local de políticas sociais e o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia, a autora entende que, no caso da área de saúde, a qualidade da ação dos diferentes níveis de governos depende, em grande medida, dos incentivos e controles a que estes estão submetidos. Para a autora:

[...] não há nenhuma garantia intrínseca à autonomia dos governos locais que os torne responsáveis, comprometidos com as necessidades dos cidadãos e determinados a administrar com eficiência(...) Em primeiro lugar, descentralização e autonomia da gestão local são termos muito genéricos, dizem muito pouco quanto à natureza dos arranjos institucionais sob os quais a gestão local das políticas pode ocorrer (ARRETCHE, 2003, p. 334).

Um ponto nevrálgico que Arrecthe vem destacando em seus trabalhos sobre descentralização, municipalização e autonomia local é a necessidade de indagar os impactos do regime de colaboração entre os entes federados e os arranjos institucionais adotados estrategicamente nas políticas educacionais, como se apreende das afirmações a seguir:

Em suma, a autonomia local para a gestão de políticas cria oportunidades institucionais para que os governantes implementem decisões de acordo com suas próprias preferências, as quais não são necessariamente compatíveis com o interesse público e o bem-estar da população. São as regras institucionais de uma política pública – isto é, regras do processo decisório, mecanismos de controle e punição, arenas institucionalizadas de representação de interesses, etc. – que propiciam os incentivos ao comportamento dos governos locais (ARRETCHE, 2003, p. 335).

Nem sempre os valores coletivos e democratizantes atribuídos à autonomia local são os valores que orientam as diferentes lideranças políticas dos 5.570

municípios, 26 estados e distrito federal, pois o clientelismo e o patrimonialismo, entre outros vícios da política nacional, são ainda recorrentes. Portanto, não se deve considerar que as instituições escolares sejam descoladas das influências da estrutura governamental a qual pertencem.

De acordo com pesquisas de Lagares (2014), que analisam os obstáculos para efetiva implantação da autonomia municipal no Brasil, existem questões que precisam ser consideradas, tais como os problemas e as fragilidades históricas do país:

[...] persistem problemas e fragilidades históricas quanto à atuação destas esferas federativas na institucionalização da educação e, como consequência, na garantia do direito a educação. Isto é, mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado a autonomia de gestão nos territórios municipais, é preciso lembrar que da herança político-administrativa do ciclo autoritário desenvolvimentista, com um alto grau de desigualdadematerial e institucional existente entre os sistemas de ensino. Assim, a despeito desta “onda enfática”, diga-se assim, considera-se pertinente a observação dos sujeitos responsáveis por estes processos de organização, gestão e institucionalização da educação e dos contextos territoriais com seus “tamanhos”, que não são “únicos”, com suas especificidades e condições financeiras (LAGARES, 2014, p.111).

Já para Cataia (2011), há desafios inerentes ao reconhecimento da autonomia dos lugares. Em suas argumentações, ao discorrer sobre as relações intergovernamentais no Brasil, aparece a tensão entre a centralização, descentralização e autonomia. Sustenta a ideia de que, embora haja *uma Constituição formalmente descentralizadora, que possibilita certa autonomia municipal, há claros mecanismos que promovem nova centralização do poder na União* (CATAIA, 2011, p.1). Os exemplos do autor, acerca da promoção do poder centralizado, têm foco na questão fiscal: recentralização fiscal em favor do Governo Federal; tecnificação do território com o distanciamento das grandes obras de engenharia; e a criação de contribuições e taxas desvinculadas do Fundo de Participação dos Municípios.

Em suas pesquisas e análises acerca da autonomia dos municípios e suas respectivas relações com a esfera educacional, Lagares afirma que:

[...] na história da educação brasileira, o conteúdo da autonomia municipal não se mantém uniforme. No final dos anos 1980, na educação, os Municípios vivenciam atribuições de sistema de ensino. Nos anos 1990, pelo menos formalmente, a ênfase e orientações técnicas voltam-se para o processo efetivo de institucionalização de sistemas municipais de educação/ensino e ao discurso da necessidade da eficiência destes sistemas municipais. Nos anos 2000, continuam programas educacionais de apoio aos Municípios e é fortalecida a defesa do Regime de Colaboração, para a constituição dos sistemas municipais de

educação/ensino. Entretanto, persistem problemas e fragilidades históricas quanto a atuação destas esferas federativas na institucionalização da educação municipal e, por conseguinte, na garantia do direito a educação (LAGARES, 2014, p.95).

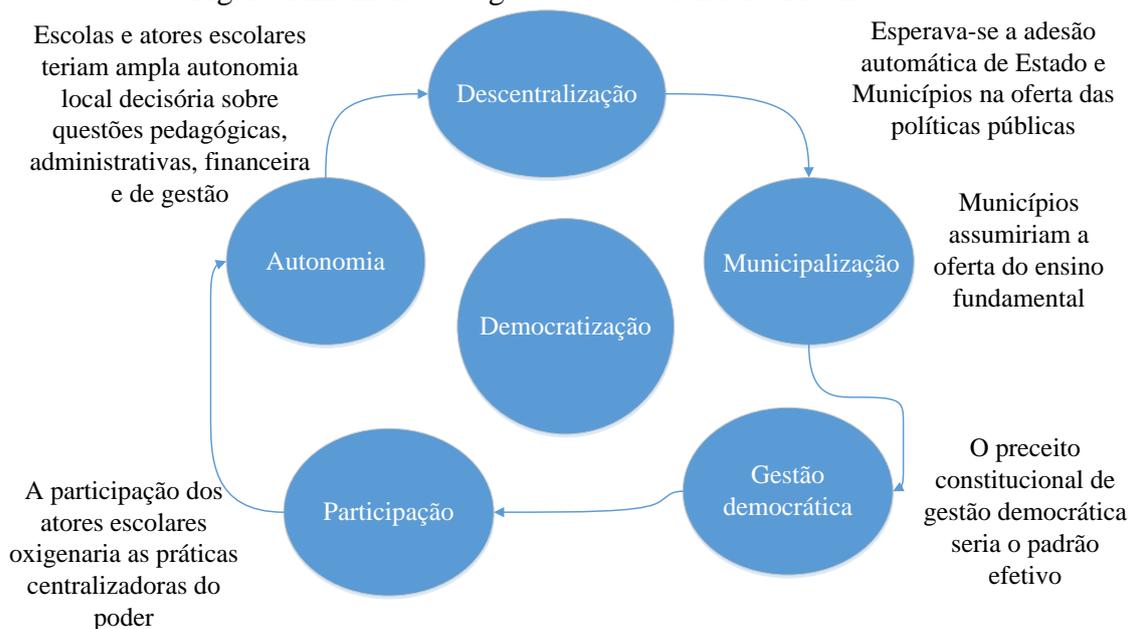
Ou seja, a autonomia municipal esbarra na permanência de problemas e na fragilidade federativa da gestão pública brasileira, pois nem sempre resulta nos últimos anos em experiências efetivas em âmbito local.

Por outro lado, na leitura favorável à autonomia, o entendimento subjacente à autonomia local e à vivência de práticas democráticas considera que a atuação governamental se dá mais próxima à população, e, assim, as formulações das diretrizes políticas poderiam estar mais articuladas às demandas e peculiaridades da sociedade civil, da mesma forma que deveriam envolvê-la na construção do projeto educacional. Logo, as orientações concernentes às propostas educacionais municipais e de cada instituição de ensino teriam uma importância fundamental para a função social da escola em constante reconstrução, devido às céleres mudanças políticas, sociais e econômicas que impactam, por conseguinte, a estrutura organizacional da instituição escolar e as práticas educacionais.

Os debates no cenário de implementação de políticas da década de 1980 até os dias atuais vêm informando os estudos produzidos com base no interesse despertado com o reconhecimento da autonomia dos municípios e direcionando as análises sobre as ações desenvolvidas localmente. Esses estudos foram fundamentais para o apontamento de problemas recorrentes na educação brasileira e, por conseguinte, fornecem subsídios para pautar políticas públicas e educacionais na tentativa de avançar nas questões de infraestrutura, transporte escolar, qualificação e remuneração dos profissionais da educação. Em linhas gerais, o que se arquitetou com o arcabouço legal criado e o discurso que sustentou as mudanças no estado, através de uma sequência de princípios, é que seria fomentada a democratização no campo da gestão pública e educacional.

A Figura 1 apresenta a articulação dos elementos pensados para a democratização da gestão educacional no Brasil, bem como denota a relação entre democratização, descentralização, municipalização, gestão democrática, participação e autonomia.

Figura 1 Elementos da gestão educacional no Brasil



Fonte: elaboração própria

Embora a Figura 1 apresente tal articulação conceitual, as experiências de descentralização político-administrativa, municipalização, autonomia e de participação local, preconizadas no período de redemocratização, não foram acompanhadas de melhoria dos resultados educacionais no país.

Apesar de suscitar mudanças reais, tais como a ampliação do número de matrículas municipais na oferta do ensino fundamental, o repasse de recursos via Fundef e Fundeb e a obrigatoriedade de formação de órgãos colegiados educacionais, não foi evidenciado o discurso democratizador que frisava o deslocamento dos canais decisórios para o âmbito local e que supostamente oportunizaria, ao incluir a participação dos atores escolares, a garantia da autonomia escolar e da gestão democrática.

O que se observou não foi a relação linear entre marcos legais e ações efetivas. Os estados e municípios não aderiram aos valores proclamados, fazendo com que o governo federal formulasse estratégias como o Fundef, para que através da redistribuição de recursos, os demais entes federados se comprometessem a assumir a oferta dos serviços educacionais. Só assim, a municipalização ganhou destaque, consubstanciando a descentralização preconizada na década de 1980.

Na visão de Duarte (2005), a harmonia entre a organização federativa e a política de financiamento, a partir de 1996 com o Fundef, resulta na regulação dos sistemas públicos responsáveis pela oferta de serviços que efetivem o direito comum à educação básica, o que, segundo a autora, é chamado de engenharia política de financiamento, cujo efeito:

[...] foi capaz de induzir maior autonomia e descentralização de gestão, a adoção local de programas definidos centralmente, porém apresentou baixa capacidade de redução das desigualdades de recursos intersistemas de ensino e interescolares (DUARTE, 2005, p. 821).

Assim, o anseio pela gestão democrática esbarrou na forte tradição de gestão burocrática e a participação esbarrou na falta de cultura participativa histórica no Brasil, o que fez com que o governo federal formulasse estratégias indutoras de participação, como os conselhos que serão analisados adiante. Já a autonomia das instituições escolares, em alguns casos, ficou limitada a um ordenamento obrigatório como a formulação de documentos oficiais *pro forma*, apenas para o cumprimento de uma exigência legal.

Dessa forma, uma questão que o conceito de autonomia das instituições escolares evoca é a relação com a qualidade educacional, bastante oportuna na análise do PDE Escola, pois idealmente o programa possibilita espaço para que as escolas que obtiveram baixo desempenho possam gozar de sua autonomia relativa para planejar estrategicamente suas ações com vistas à melhoria da qualidade do serviço que oferecem à população. A partir das análises de Veiga (1998), ressalta-se que:

Para ser autônoma, a escola não pode depender somente dos órgãos centrais e intermediários que definem a política da qual ela não passa de executora. Ela concebe a sua proposta pedagógica ou projeto pedagógico e tem autonomia para executá-lo e avalia-lo ao assumir uma nova atitude de liderança, no sentido de refletir sobre as finalidades sociopolíticas e culturais da escola (VEIGA, 1998, p.15).

A adoção do PDE Escola nas instituições escolares eleva a necessidade de definição dos caminhos que devem ser percorridos em relação ao planejamento aos recursos didáticos, administrativos, jurídicos e financeiros em direção à melhoria da qualidade do ensino. Assim, a temática da autonomia no bojo do programa é uma chave de leitura para o entendimento do funcionamento do mesmo.

A análise do PDE Escola nesta pesquisa visou compreender se o programa favoreceu decisões autônomas e participativas nas instituições escolares, conforme os fundamentos teórico-metodológicos do programa, ou se houve experiências de mero preenchimento das etapas de planejamentos definidas pelo governo federal, se distanciando dos fundamentos mencionados.

Dessa forma, na busca do governo federal pelo repasse das políticas educacionais, ganhou importância a criação de mecanismos indutores de políticas educacionais voltadas para ampliação da participação dos atores escolares, alinhados ao discurso oficial de favorecimento à autonomia e democratização. Então, no intuito de melhoria do quadro educacional brasileiro, o governo federal direcionou as estratégias para estimular ações locais que alterassem as práticas de planejamento conforme o modelo gerencial preconizado, tema a ser abordado na próxima seção.

4

O PDE Escola: a indução ao planejamento estratégico e a busca pela participação colegiada

A arquitetura do PDE Escola incorporou o princípio da participação presente na descentralização, ao tornar necessário que as unidades escolares se constituíssem enquanto unidades de gestão e envolvessem a participação e autonomia dos atores escolares no processo de planejamento estratégico e na consecução das ações para melhoria de seu desempenho.

Adota-se no PDE Escola, a perspectiva de realização de planejamento estratégico – tema a ser analisado neste capítulo – como fonte peculiar a cada escola para resolução de seus problemas. Seguindo o quadro analítico do capítulo anterior, atribui-se aos sistemas de ensino e suas instituições escolares o exercício da autonomia para a definição das matrizes curriculares, níveis de ensino atendidos, organização do ensino em ciclos ou séries, horário de atendimento, critérios de realização de concurso público, escolha de turmas, avaliação, e, assim, o tipo de planejamento adotado se revela como um fator diferencial na busca pela melhoria dos resultados escolares.

Entende-se que a definição das políticas educacionais se insere nas aspirações pela solidificação do planejamento estratégico em âmbito local, no âmbito da municipalização do ensino e da gestão democrática, princípios que passaram a informar a busca da qualidade social da educação, com base nos resultados das avaliações de larga escala e publicizada no Ideb.

4.1

Breve histórico do PDE Escola

A partir das considerações acima, apresentamos um breve histórico do PDE Escola e sua função de fomentar nas escolas públicas um modelo de planejamento estratégico e participativo.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola – FNDE – define em seu sítio eletrônico o programa PDE Escola como um plano detalhado elaborado pela escola, no qual a mesma deve lançar mão de uma metodologia processual de planejamento estratégico, com vistas a gerar uma melhor organização da escola e melhoria da qualidade do ensino.

O programa PDE Escola foi concebido no âmbito do Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola, programa desenvolvido pelo MEC, a partir de 1998, e financiado pelo Banco Mundial, tendo sido desenvolvido em parceria com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. O Fundescola teve como uma das missões iniciais promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a equidade no ensino fundamental público em zonas de atendimento prioritário nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira, inovadores e de qualidade, que focalizassem os processos de ensino e aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e Secretarias de Educação (MEC, 2011, p. 1-2).

Com o Fundescola, o presidente FHC previa com o FNDE o financiamento de ações que contribuíssem para a elevação das escolas ao Padrão Mínimo de Funcionamento, como Plano de Desenvolvimento da Escola, Projetos de Melhoria da Escola, Projetos de adequação física de prédios escolares, equipamento e mobiliário escolar, construção de unidades escolares em áreas de remanescentes de Quilombos, assentamentos rurais e comunidades indígenas e ações de apoio a programas do MEC de âmbito nacional (Brasil, 2000). Entre as ações do Fundescola que serviram como norte para o PDE Escola, estão: o Planejamento estratégico da Secretaria (PES), Plano de desenvolvimento da escola, Programa de melhoria do rendimento escolar, Levantamento da situação escolar e Mobiliário e equipamento escolar.

Com as mudanças na gestão pública do período de governo FHC foram implantados marcos importantes para a implementação de políticas sociais e educacionais, bem como a redistribuição de recursos. Abrucio (2010) fundamenta esse pensamento:

A gestão de Fernando Henrique Cardoso é que impulsionou a ação nacionalizante, tendo o mérito de ter criado critérios de avaliação para a distribuição de recursos. O governo Lula continuou nessa trilha, aperfeiçoando os indicadores que mensuram os resultados e ampliando o leque de temas de atuação nacional do governo federal (ABRUCIO, 2010, p. 62).

De acordo com Abrucio, FHC adotou uma base reformista que sintonizou a geração de indicadores, políticas educacionais e busca por resultados, e o governo de Luiz Inácio Lula da Silva – Lula buscou avançar no aperfeiçoamento dos instrumentos de regulação do governo federal; dentre os avanços após a transição do governo FHC para o governo do presidente Lula estão a divulgação dos

primeiros resultados do Ideb em 2007 e a criação o Plano de Ações Articuladas – PAR em 2007. Com isso, houve o realinhamento no PDE Escola, resguardando algumas características do Fundescola de FHC, no que tange às diretrizes do modelo de gestão. Posteriormente, houve a expansão do programa para todas as escolas do país através do uso da plataforma PDDE Interativo.

Com o PAR, foram gerados subsídios destinados aos estados, municípios e Distrito Federal para formulação de instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação. Foram organizadas quatro grandes dimensões que forneciam os elementos para o diagnóstico da situação educacional local:

1. Gestão Educacional.
2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Assim, o PDE Escola passou a ser vinculado ao PAR do Ministério da Educação, que informa em seu sítio eletrônico que o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE disponibilizou aos estados, municípios e ao distrito federal, instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas voltadas para a melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. Dessa forma, mudou a maneira de se fazer o planejamento estratégico e mudou o critério de escolha das escolas que ingressam no PDE Escola.

Também no âmbito do PAR, o Ministério da Educação informa em sua página na internet que foi formulado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, identificado como um programa estratégico do PDE, que teve como incumbência o realinhamento do regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

Na sequência histórica, ocorreu a reformulação do PDE com a Portaria Normativa do MEC n.27, de 21 de junho de 2007, em consonância com o Plano de metas, que instituiu o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola; em seu texto define-se o objetivo de *diagnosticar problemas, metas e planos de ação para as escolas das redes públicas de educação básica* (BRASIL, 2007, p.1).

A portaria n. 27, em seu art. 2º, reiterou os fundamentos teórico-metodológicos para a implementação do PDE Escola em cada escola participante, via execução de processos gerenciais, considerando três etapas nos incisos:

I - auto-avaliação da escola;

II - definição de sua visão estratégica;

III - elaboração de plano de ação.

Os incisos acima representam o conjunto de etapas básicas que cada escola deveria seguir para formulação de seu planejamento. Soma-se a estas, três parágrafos da referida portaria que orientam como deve ser feita a elaboração do plano do PDE Escola:

§ 1º O Plano de cada escola deverá indicar as metas a serem atingidas, quais as ações necessárias, o prazo para o cumprimento das metas e os recursos necessários.

§ 2º O Plano será elaborado pela própria equipe de cada escola.

§ 3º O Plano discriminará os recursos recebidos da escola por parte da Secretaria Municipal ou Estadual de Educação, do Ministério da Educação, do FNDE e das contribuições de associações de pais e mestres, e quais ações serão financiadas por esses recursos.

Reitera-se também na normatização, que o já mencionado regime de colaboração federativa teve destaque no escopo do PDE Escola:

Art. 4º Os Planos de cada escola serão elaborados com apoio técnico prestados pela Secretaria Municipal ou Estadual de Educação, em regime de colaboração com a União.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios firmarão termo de adesão junto ao FNDE.

§ 2º O Ministério da Educação e o FNDE oferecerão às Secretarias Municipais e Estaduais de Educação capacitação para uso da metodologia a ser empregada na confecção dos Planos pelas escolas (BRASIL, 2007, p. 2).

Nesta portaria, consta no parágrafo 3º do art. 4 o foco do atendimento do programa: § 3º Serão atendidos prioritariamente Estados e Municípios com os mais baixos índices de desenvolvimento da educação – IDEB (BRASIL, 2007, p.2).

Em 2007, o MEC reformulou o PDE Escola, objetivando o tornar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os Idebs mais críticos.

Com os dados do Ideb divulgados no país, o governo federal sinaliza os desafios para que os sistemas de ensino melhorem ou mantenham suas respectivas metas. O quadro 1 adiante informa o desempenho nacional obtido nos anos iniciais do ensino fundamental e a meta ideal a ser alcançada a cada dois anos.

Quadro 1 Ideb observado e metas nacionais para os anos iniciais do ensino fundamental

Anos Iniciais do Ensino Fundamental												
	Ideb observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	6.0
Dependência Administrativa												
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.8

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), uma autarquia do MEC. O índice⁵ das escolas e das redes de ensino varia em uma escala de zero a dez, assim como as notas escolares variam. O quadro acima contém o Ideb projetado e obtido por dependência administrativa para os anos iniciais do ensino fundamental. A coluna de metas define as metas do ano de 2007 até 2021. A coluna de Ideb observado apresenta o valor obtido por dependência administrativa. Nota-se que a média da rede pública brasileira de ensino ficou acima da meta de 2007 a 2015, já a rede privada não melhorou o desempenho de 2011 a 2015, porém, o desempenho se comparado com a rede pública, é melhor.

Com base nos dados do Ideb, o governo federal incorpora a lógica indutora e gerencial ao PDE Escola e visa pressionar pela melhoria dos resultados educacionais, dos sistemas de ensino público municipais e estaduais, mais

⁵Fórmula para o cálculo: As notas das provas de língua portuguesa e matemática são padronizadas em uma escala de zero a dez. Depois, essa nota é multiplicada pela taxa de aprovação, que vai de 0% a 100%.

Por exemplo, se a média das notas nas provas de determinada escola for 7 e, se essa mesma escola tiver 70% de aprovação, seu Ideb será 4,9: $7 \times 70\% = 7 \times 0,7 = 4,9$ (Fonte: todospelaeducacao.org.br)

especificamente, das escolas que não atingiram a meta, tornando necessário a realização do planejamento participativo e estratégico para o recebimento dos recursos a serem aplicados.

OPDE Escola pode ser enquadrado nesta lógica, pois objetiva fornecer subsídios para que as escolas que obtiveram desempenho abaixo da meta no Ideb desenvolvam o planejamento estratégico com vistas a melhorar o resultado escolar.

OPDE Escola prevê a formulação de um plano de ação com duração de dois anos que indique as estratégias a serem adotadas pelas escolas para alcançar seus objetivos e metas. Ele disponibiliza recursos financeiros para que as escolas adquiram estrategicamente bens e serviços necessários para a conclusão das ações.

A Resolução n. 49 de 11 de dezembro de 2013 do FNDE dispõe sobre a destinação de recursos financeiros às escolas públicas da educação básica para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nela, são consideradas duas questões:

1) a relevância do planejamento estratégico para sistematização de procedimentos, atividades e ações de gestão implementadas no ambiente escolar e para o fortalecimento da autonomia das escolas, com vistas à consecução de seus fins sociais; e

2) a importância do PDE Escola como parte do conjunto de estratégias previstas no PDE e o propósito de concorrer para a melhoria do Ideb em escolas públicas de educação básica nas regiões brasileiras (BRASIL, 2013, p. 20).

O art. 3º da Resolução n. 49 define em uma tabela o referencial para cálculo dos recursos destinados à implementação do PDE Escola de acordo com a quantidade de alunos em cada escola.

Tabela 2 Referencial de Cálculo repasse por aluno

Intervalo de Classe de Número de Alunos		Valor do Repasse (R\$)		
		Custeio (70%)	Capital (30%)	Parcela anual
0	100	5.950,00	2.550,00	8.500,00
101	500	8.750,00	3.750,00	12.500,00
501	1000	12.250,00	5.250,00	17.500,00
1001	1500	15.750,00	6.750,00	22.500,00
1501	2000	19.250,00	8.250,00	27.500,00
2001	2500	22.750,00	9.750,00	32.500,00
2501	3000	26.250,00	11.250,00	37.500,00
3001	3500	29.750,00	12.750,00	42.500,00
3501	4000	33.250,00	14.250,00	47.500,00
Acima de 4000		36.750,00	15.750,00	52.500,00

Fonte: (BRASIL, 2013)

Os valores presentes na tabela são repassados em duas parcelas iguais, a cada ano consecutivo, de acordo com o número de alunos matriculados na unidade educacional, extraído do Censo Escolar do ano anterior ao repasse, tomando como parâmetro os intervalos de classe de número de alunos. Os valores definidos devem ser utilizados nas finalidades para as quais são destinados, até 31 de dezembro do ano seguinte ao do repasse da última parcela.

De acordo com o sítio eletrônico do MEC, o PDE Escola atendeu em 2008 o total de 27.885 escolas das redes estaduais e municipais. Em 2010, o número de escolas públicas priorizadas foi de 22.002, com cerca de 14,3 milhões de alunos, distribuídas em 4.133 municípios de todas as unidades da federação. No ano de 2012, o PDE Escola atendeu 13.347 escolas que obtiveram, em 2009, um resultado do Ideb igual ou inferior à média nacional (4,4 no primeiro segmento e 3,7 no segundo segmento) e que não tinham sido priorizadas no programa entre 2008 e 2010. No ano de 2012, ocorreu a ampliação do escopo da metodologia de gestão do PDE Escola, com a introdução do PDDE-Interativo, por meio do qual o plano foi disponibilizado para todas as escolas públicas do país.

Parte-se aqui do pressuposto de que o PDE Escola se constitui como um programa do governo federal sintonizado com os princípios da descentralização, e da autonomia das instituições escolares. Na definição presente na página eletrônica do Ministério da Educação (MEC), o PDE Escola é apresentado como uma ferramenta gerencial que auxilia as unidades escolares a elaborarem propostas para melhorar o seu trabalho, focalizar sua energia, assegurar que sua

equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e para avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança (BRASIL. MEC, sd).

Reitera-se que se trata de um instrumento de planejamento formulado para complementar a gestão escolar, o que implica em uma relação direta do governo federal com as escolas. Essa relação encontra-se avalizada pelo princípio de colaboração entre os entes federados, segundo o qual os sistemas de ensino devem fomentar a capacitação dos atores que participam na formulação de estratégias de gestão educacional.

Nas próximas seções, apresentamos uma breve análise sobre as características do planejamento burocrático, para então, discutir o conceito de planejamento estratégico e a busca de sua implementação na gestão pública brasileira, e conseqüentemente, na política educacional PDE Escola.

4.2

Os fundamentos do planejamento estratégico no design do PDE Escola/PDDE-Interativo

Como vem sendo argumentado, os novos desafios apresentados no cenário educacional brasileiro indicam que as instituições escolares passam a ter um protagonismo maior na consecução de políticas educacionais que respondam a esses desafios, e assim, se flexibiliza a ideia de a escola ser mera executora de políticas derivadas dos entes supranacionais e se caminha no horizonte que prevê maior participação e gestão autônoma.

O PDE Escola é um programa que focaliza a participação dos atores escolares, a gestão escolar, a melhoria dos resultados, o planejamento estratégico e o repasse de verbas para o desenvolvimento de ações das escolas priorizadas.

O então ministro da Educação, Fernando Haddad em 2008, reiterou a função do PDE Escola:

O PDE Escola é uma ação de melhoria da gestão escolar fundamentada centralmente na participação da comunidade. No PDE-Escola, a comunidade escolar é diretamente envolvida em um plano de auto-avaliação que diagnostica os pontos frágeis da escola e, com base nesse diagnóstico, traça um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. O plano estratégico define metas e objetivos e, se for o caso, identifica a necessidade de aporte financeiro suplementar (HADDAD, 2008, p. 14).

Para facilitar o processo de planejamento estratégico – e sua indução – o MEC desenvolveu o mecanismo para geração de diagnóstico através do PDDE-Interativo, que visa auxiliar as Secretarias de Educação na condução do PDE Escola e de outros programas, fomentando oficinas de formação e certificação que disseminam técnicas de execução, monitoramento, avaliação e realimentação do planejamento.

O PDE Escola visa, através da ferramenta PDDE-Interativo, auxiliar a comunidade escolar a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações para aprimorar sua gestão e seu processo de ensino e aprendizagem. As escolas devem elaborar ações que busquem sua melhoria a partir do diagnóstico dos seguintes itens: 1) indicadores e taxas (Ideb, taxas de rendimento e Prova Brasil); 2) distorção e aproveitamento (matrícula, distorção idade-série, aproveitamento escolar e áreas de conhecimento); 3) ensino e aprendizagem (planejamento pedagógico e tempo de aprendizagem); 4) de gestão (direção, processos e finanças); 5) comunidade escolar (educandos, docentes, pais e comunidade, conselho escolar e demais profissionais) e; 6) infraestrutura (instalações e equipamentos).

A plataforma online PDDE-Interativo fornece os subsídios para que as escolas insiram os dados levantados durante o diagnóstico, verifiquem as metas e escolham as opções disponibilizadas pelo governo federal para a alocação estratégica dos recursos financeiros repassados e tomada de decisões pedagógicas. Reside aqui, forte dimensão de indução por parte do governo federal, pois o conjunto de ações a serem escolhidas pelas escolas é direcionado pela plataforma em acordo com as metas estabelecidas para melhoria do desempenho na Prova Brasil e no Ideb. Logo, para cada problemática identificada pela escola, já existem previamente as ações que devem ser adotadas pelas escolas, formuladas pela equipe que arquitetou o PDDE-Interativo, o que pode acabar por secundarizar a autonomia das escolas e induzi-las a decidir pelo que está disponível no programa.

Inicialmente, o PDDE-Interativo foi desenvolvido em 2011 como uma ferramenta específica para o auxílio das escolas que adotaram o PDE Escola. Contudo, outros programas criados pelo MEC foram incorporados à plataforma do PDDE-Interativo e este passou a ser oferecido em 2012 às demais escolas brasileiras, sendo necessário para participar apenas a escola estar cadastrada no censo escolar e desejar utilizar a ferramenta, mesmo que a escola não seja

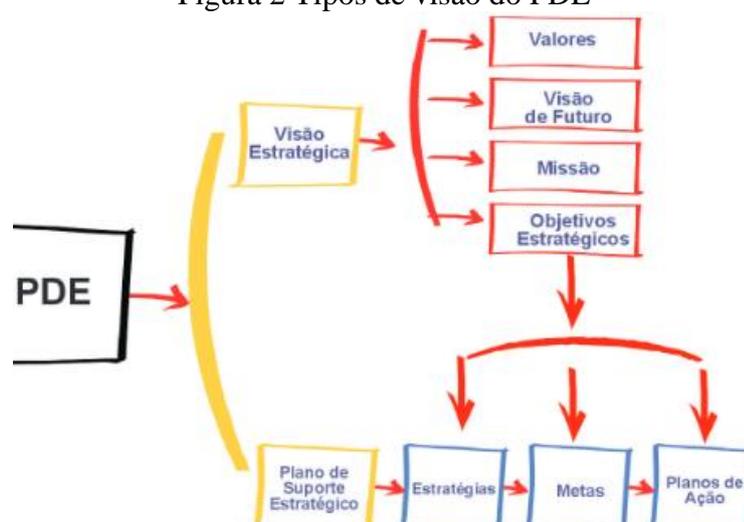
priorizada com os recursos financeiros do PDE Escola. Dessa forma, existem as escolas contempladas no PDE Escola, que recebem apoio técnico e financeiro, e existem escolas que utilizam apenas o PDDE Interativo, sem o repasse de verbas, já que é disponibilizado para todas as escolas que desejam realizar planejamento estratégico. Atualmente, no site do PDDE Interativo, o PDE Escola é identificado dentre os programas federais como Plano Estratégico.

O processo gerencial do programa é constituído pelas seguintes etapas de implementação: I. Adesão dos municípios e escolas. II. Capacitação dos grupos estratégicos das Secretarias. III. Capacitação das escolas pelos grupos estratégicos das secretárias. IV. Elaboração do plano de gestão, pelas escolas com apoio das secretarias. V. Elaboração do plano de aplicação para transferências de recursos necessários a execução de algumas ações pedagógicas, gestão e infraestrutura. VI. Execução do Plano de Gestão. VII. Monitoramento da execução pelas escolas e secretarias. Trata-se de um processo de gestão que busca fortalecer a escola, contribuir/viabilizar sua autonomia e sua gestão democrática, além de fortalecer a gestão pedagógica da escola (FNDE, sd, p. 3).

No documento de 2006, sobre como elaborar o PDE, do MEC/FNDE, estavam previstas duas dimensões que as escolas deveriam focalizar: a visão estratégica e o plano de suporte estratégico.

Na figura do referido documento, constam as duas dimensões e seus desdobramentos.

Figura 2 Tipos de visão do PDE



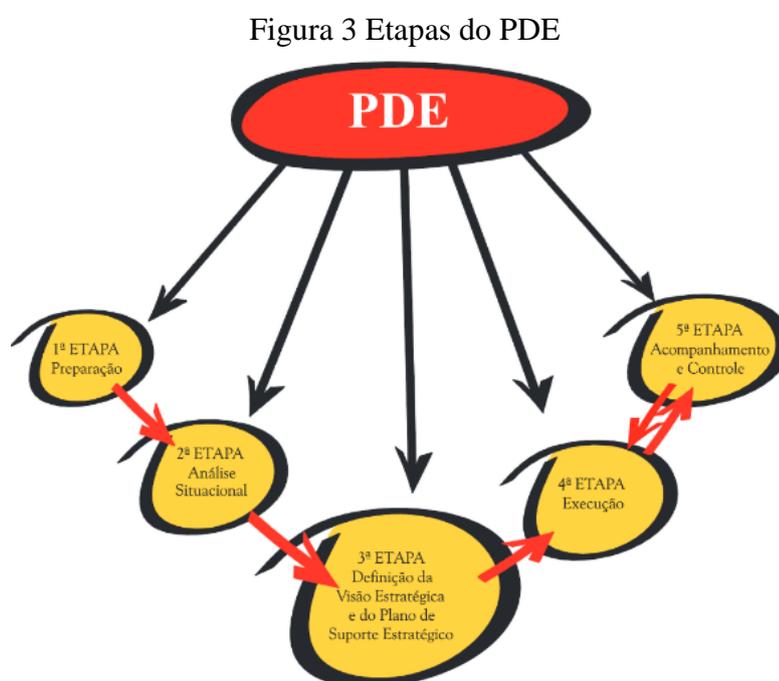
Fonte: BRASIL, Manual Como elaborar o Plano Desenvolvimento da Escola 2006, p. 22

É possível verificar, a partir dos componentes das duas dimensões da figura 2, que a lógica do planejamento estratégico está embutida na arquitetura do PDE.

Já em 2006, o MEC pretendia, com essa visão estratégica, que a escola identificasse os valores que defendia; a sua visão de futuro, ou o perfil de sucesso que desejava alcançar no futuro; sua missão, que constituía a sua razão de ser; e seus objetivos estratégicos, isto é, os grandes alvos a serem alcançados num período de dois a cinco anos. Em relação ao suporte estratégico, a escola deveria definir, a partir de seus objetivos estratégicos, o conjunto de estratégias, metas e planos de ação que transformariam a visão estratégica em realidade. O Plano de Suporte Estratégico é o resultado do processo de planejamento que vai direcionar as ações das escolas para melhoria de seu desempenho.

Nessa linha, a visão estratégica permite à escola problematizar os fatores positivos e negativos do passado, os elementos importantes para alterar o quadro presente, e definir a direção das ações para projetar os resultados a serem alcançados no futuro. Para tal, previam-se no documento cinco etapas a serem cumpridas pelas escolas.

A Figura 3 do documento revela tais etapas.



Fonte: BRASIL (2006, p. 23)

A etapa inicial de preparação, informada na figura 3, previa que a escola se organizasse para a elaboração do PDE, definindo os passos a serem seguidos, identificando as responsabilidades, promovendo o estudo do manual e divulgando o processo para toda a comunidade escolar.

Na segunda etapa de Análise Situacional, de Diagnóstico ou de Autoavaliação foi postulado o levantamento sistemático de dados e informações sobre a qualidade da escola em seus diferentes aspectos. A escola deveria refletir sobre o significado dos dados e informações coletados para obter uma melhor compreensão do que deveria ser feito para melhorar o seu desempenho. A autoavaliação seria condição indispensável para que a escola pudesse elaborar sua visão estratégica e seu plano de suporte estratégico.

A terceira etapa postulou a elaboração da visão estratégica (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos da escola) e do plano de suporte estratégico (estratégias, metas e planos de ação), para a implementação dos objetivos estratégicos.

A quarta etapa postulou a execução, fase na qual os planos de ação estabelecidos pela escola são implementados.

Finalmente, a última etapa de Monitoramento e avaliação postulou a verificação da execução dos planos de ação, dos resultados alcançados e de adoção de medidas corretivas, quando necessárias (BRASIL, 2006, p. 24).

O documento norteador do então chamado Plano de Desenvolvimento da Escola em 2006, posteriormente nomeado PDE Escola, se constituiu em um manual de instruções para a elaboração do planejamento, que contribuiu para formulação das bases conceituais e metodológicas na criação do PDDE-Interativo no ano de 2011.

Com a criação do Manual do PDDE-Interativo em 2013, o governo federal dispôs a estrutura do Diagnóstico que as instituições escolares devem seguir, a fim de verificar os fatores necessários para a indução e realização do planejamento estratégico. O quadro a seguir apresenta os eixos, dimensões e temas focados:

Quadro 2 Diagnóstico do PDDE-Interativo

Eixo	Dimensões	Temas
Resultados	Dimensão 1 – Indicadores e Taxas	Ideb
		Taxas de rendimentos
		Prova Brasil
	Dimensão 2 – Distorção e Aproveitamento	Matrícula
		Distorção idade-série
		Aproveitamento Escolar
Áreas de conhecimento		
Intervenção Direta	Dimensão 3 – Ensino e Aprendizagem	Planejamento pedagógico
		Tempo de aprendizagem
	Dimensão 4 – Gestão	Direção
		Processos
		Finanças
Intervenção Indireta	Dimensão 5 – Comunidade Escolar	Educandos
		Docentes
		Demais profissionais
		Pais e comunidade
		Conselho Escolar
	Dimensão 6 – Infraestrutura	Instalações
		Equipamentos

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2013, p. 6-7)

O eixo de Resultados focaliza o desempenho. Na dimensão 1 – Indicadores e Taxas – os temas alvo de melhoria das taxas de rendimento educacionais, revelados pela avaliação de larga escala Prova Brasil e Ideb; estes temas geram as metas que as escolas deverão atingir após o período de utilização da ferramenta. Na dimensão 2 – Distorção e Aproveitamento – são focalizados os temas da evolução das matrículas, distorção idade-série, aproveitamento escolar por área de conhecimento; nestes, são fornecidos os subsídios para compor os desafios que as escolas devem levar em consideração.

O eixo de Intervenção Direta possibilita à equipe gestora maiores condições de intervir na busca de soluções. A Dimensão 3 – Ensino e Aprendizagem – direciona o planejamento pedagógico e o tempo de aprendizagem com intuito de melhorar os indicadores e taxas, prevendo a adoção de estratégias direcionadas às áreas de conhecimento focalizadas. Na dimensão 4 – Gestão – focalizam-se as práticas e modelo de direção das escolas, bem como os processos desencadeados em consonância com a utilização dos recursos do programa; aqui reside uma

preocupação com a sintonia entre o que foi planejado e será executado, reafirmando a responsabilidade do acompanhamento e controle

O eixo de intervenção Indireta demanda maior capacidade de mobilização e motivação. Na dimensão 5 – Comunidade escolar – focaliza o levantamento das informações sobre os educandos, característica dos docentes e demais profissionais, pais e comunidade ressaltando a importância de se atentar para a cultura escolar, reservando especial atenção ao conselho escolar, enquanto instância colegiada fundamental para a harmonia das instituições escolares. Na dimensão 6 - Infraestrutura – as instalações e equipamentos são alvo de atenção do programa, haja vista a precariedade histórica dos prédios escolares brasileiros, com a previsão de utilização de parte dos recursos para intervenção em questões que forem consideradas prioritárias. No manual este eixo é entendido como o que exige criatividade, liderança, negociação e perseverança, pois nele consta que usualmente as escolas creditam seus maus resultados aos temas deste eixo.

Através da plataforma PDDE-Interativo, as escolas públicas que adotarem o PDE Escola devem elaborar seu planejamento estratégico a fim de articular ações detalhadas inovadoras. A Figura 4 retrata os princípios do Manual do PDDE-Interativo:

Figura 4 Princípios do Manual do PDDE-Interativo



Fonte: Brasil, 2012, p. 60.

Uma parte importante do programa explicitada na figura é a elaboração do Plano Geral, orientado por cinco princípios de planejamento:

1 - O planejamento busca o equilíbrio entre meios e fins - ponderar as reais possibilidades das escolas, determinadas pelo equilíbrio entre os recursos (financeiros, materiais, pessoais etc.) de que a escola dispõe e os objetivos que ela se propõe a alcançar.

2 - O planejamento é baseado em relações de causa e efeito – reveladas na conexão entre os desejos de mudança ou objetivos e seus desdobramentos. A busca da resolução de um ou mais problemas passa por identificar a causa e gerar soluções exequíveis. O exemplo dado foi: se o objetivo de melhorar o desempenho em matemática é acompanhado da adoção de capacitação dos professores, se reconhece que a uma das causas do baixo desempenho dos alunos estava relacionada a baixa qualificação dos professores. No entanto, as escolas precisam ter clareza dessa relação.

3 - O planejamento considera a situação existente e as experiências do passado e as experiências de outras escolas – o diagnóstico precisa ser realista e bem feito, portanto, deve se basear em informações que retratem, da forma mais fidedigna possível, aspectos fundamentais da vida escolar; as experiências visam trazer novas ideias e evitar erros comuns.

4 - O planejamento considera o contexto da escola – um exemplo presente no Manual é que se a escola tem como objetivo diminuir os índices de evasão que impactam os índices escolares, é preciso que se leve em conta o contexto familiar dos seus estudantes.

5 - O planejamento deve ser feito de forma participativa - a leitura de planejamento do programa é: Escolas que fazem planejamento participativo ampliam ainda mais a possibilidade de sucesso e a sustentabilidade de seus esforços (BRASIL, 2013, p. 9).

Todas as ações do programa devem ser materializadas em cronograma a ser executado, em prazo definido atualmente para dois anos, identificando a alocação dos recursos orçamentários previstos e recebidos de forma direta pelo governo federal, com vistas a obter a melhoria das metas assumidas na elaboração do plano. Essas metas devem resultar do levantamento de dados sobre os aspectos que devem ser focalizados por cada unidade escolar, em consonância com suas peculiaridades. Espera-se que, após a adoção do PDE Escola, os resultados e o Ideb estejam em consonância com as metas e ações escolhidas pela própria escola

e resultem em avanços positivos. Caso contrário, a escola fica impedida de retornar ao programa nos dois anos seguintes.

Portanto, uma ideia básica difundida pelas teorias de planejamento, e que pode ser identificada ao design do PDE Escola, é que as instituições – incluindo as escolares – precisam planejar novas ações para avançar resultados diferentes. Para isso, precisam observar os fatores que não vem dando certo e, a partir da identificação do que precisa ser melhorado, projetar estrategicamente as etapas seguintes em forte harmonia com a visão, metas e objetivos a serem alcançados por cada escola.

Com o PDE Escola, tornam-se necessárias decisões que efetivem práticas de planejamento estratégico e que viabilizem a oferta educacional com mais qualidade. O design do programa prevê a otimização das seguintes questões: aplicação de recursos orçamentários; investimento em infraestrutura física, material e didática; horizonte para elaboração e execução da proposta pedagógica em consonância com as metas escolhidas, dentre outras. No contexto da administração pública gerencial, a adoção do planejamento estratégico é entendida como uma alternativa que pode gerar um avanço nos índices de qualidade social esperados, que historicamente não têm sido alcançados no Brasil.

4.3 Os fundamentos dos modelos de planejamento burocrático e estratégico

Conforme analisado no segundo capítulo, a centralização político-administrativa evidenciada no período da ditadura militar no Brasil deu contornos específicos ao modelo burocrático de gestão. As principais características do modelo burocrático são a existência de hierarquia nas instituições governamentais, controle das decisões nos cargos do alto escalão estatal, verticalização do poder, regras que definem ações e comportamentos, procedimentos e rituais previamente definidos; estas impactaram a forma como as instituições governamentais atuaram na oferta dos serviços para a população.

O modelo burocrático é explicado por Weber como um modelo racional-legal fundamentado em normas impessoais que regem o trabalho dos servidores burocratas do estado. Prevê a racionalização de recursos humanos, selecionados a partir do critério da competência, e dos recursos materiais com a otimização dos

insumos utilizados. A exacerbação dos critérios normativos, no entanto, tornou o modelo rotineiro, centrado na previsibilidade das ações e na profissionalização especializada.

Mesentier (2007) menciona o questionamento ao planejamento burocrático e a busca por planejamento que contemple maior participação dos atores envolvidos nas questões públicas:

A partir do final da década de 1960, ganha vulto a crítica ao planejamento burocrático-autoritário e dá-se início às formulações de metodologias participativas de planejamento. A idéia de que a virtude do planejamento reside única e exclusivamente no saber técnico-conceitual perdeu espaço. Ao mesmo tempo ganhou força a visão que valoriza as comunidades, entendendo-as não como objeto, mas sim como sujeitos do planejamento. Neste sentido prevaleceu o entendimento de que a participação dos atores sociais diretamente atingidos pela implementação dos planos é decisiva para o êxito e concretização das propostas presentes no Plano (MESENTIER, 2007, p. 65-6).

Embora a análise do autor seja direcionada para a formulação de Planos de Preservação, ela sinaliza a tendência no campo da gestão pública de vincular a participação ao planejamento e à autonomia dos atores sociais; a nosso ver, em sintonia com o que se pensou com a criação do PDE Escola.

Na prática, o modelo de gestão burocrático fomentou a morosidade das ações por causa da forte formalização de normas e procedimentos que conferem a legitimidade do poder. O planejamento burocrático é concentrado no arranjo hierárquico governamental, assentado na clara separação entre os membros que planejam as diretrizes e os membros que executam as ações, uma vez que cabia majoritariamente aos membros do topo das organizações a definição do trabalho dos subordinados que fazem parte da estrutura organizacional. O monopólio técnico dos membros integrantes dos cargos de lideranças estatais resulta em ações prescritivas para os demais e visa minimizar o grau de subjetividade dos sujeitos, em nome da imparcialidade, como forma de assegurar o cumprimento do que foi definido de forma verticalizada. Como resultados negativos, tal prática de planejamento contribui para a desmotivação dos servidores, demasiada formalidade, cadeia decisória fragmentada, e com resistência a inovações.

As orientações da gestão pública impactaram o campo da gestão escolar no Brasil, que é marcada pelas influências dos conceitos oriundos da administração empresarial que visa à racionalização, eficiência, controle das ações, planejamento, definição de metas e objetivos, busca por resultados, entre outros conceitos que contribuem para o surgimento de diferentes modelos de gestão

empresarial e educacional. Em linhas gerais, seguindo o marco temporal da pesquisa, a centralização do poder evidenciada nos marcos legais teve implicações para a centralização do poder no âmbito educacional. Nos argumentos de Saviani:

A partir do pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios de racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advogou a reordenação do processo educativo de maneira a torná-lo objetivo e operacional. De modo semelhante ao que ocorreu no trabalho fabril, pretendeu-se a objetivação do trabalho pedagógico (SAVIANI, 2008, p. 10).

Portanto, o modelo de gestão da gestão burocrática, praticado durante o regime militar no Brasil se alinhou com o modelo tecnicista de educação pautado pela busca da eficiência, produtividade e que propunha a articulação do trabalho escolar com as demandas do sistema produtivo, como propugnado pela Teoria do Capital Humano.

Enquanto o modelo burocrático é calcado na previsibilidade, o planejamento estratégico adota, como uma premissa basilar, a plasticidade entre planejamento e execução. De acordo com Tavares (2000), *O planejamento estratégico é o processo que determina como a organização pode chegar onde deseja e o que fará para executar seus objetivos* (TAVARES, 2000, p. 43). Entende-se que as estratégias das instituições são cada vez mais mutáveis, logo, as ações empenhadas não podem ser engessadas, conforme o modelo burocrático.

A Figura 5 mostra as etapas básicas de um modelo de administração estratégica.

Figura 5 Etapas básicas da administração estratégica



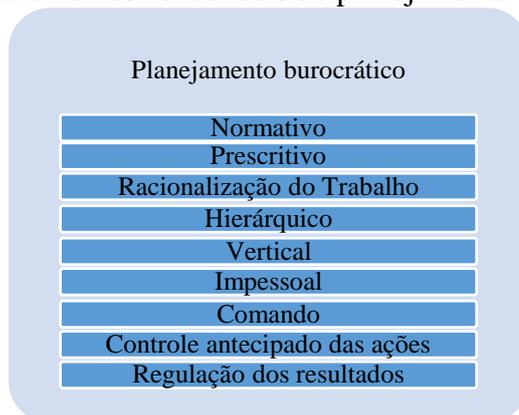
Fonte: Tavares (2000)

A formulação de estratégia pressupõe como etapa inicial o diagnóstico da instituição; o planejamento adequado aos objetivos a serem alcançados; a implementação das ações estrategicamente formuladas e mecanismos de controle

para a verificação no/do processo, gerando, assim, a administração estratégica. Adiante serão explicitados outros elementos que tornam o planejamento estratégico mais complexo.

A Figura6, a seguir, retrata as principais características do modelo de planejamento burocrático.

Figura 6 Elementos conceituais do planejamento burocrático

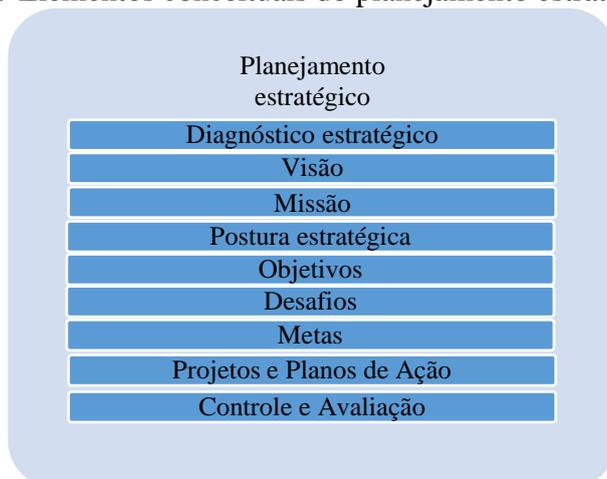


Fonte: elaboração própria com base em Oliveira(2002)

Na figura 6, estão presentes as características essenciais do planejamento burocrático. Pode-se compreender que a ênfase normativa confere legalidade aos atos institucionais; a prescrição das ações confere a formalidade nas relações estatais; a racionalização do trabalho confere a divisão e especialização dos servidores; a hierarquia confere autoridade; a verticalização confere o poder de cima para baixo; a impessoalidade confere a imparcialidade; o comando confere uma sequência das responsabilidades; o controle antecipado das ações confere a previsibilidade de comportamentos, atitudes e práticas no interior das organizações; e que todos os elementos mencionados objetivam regular os resultados dos serviços oferecidos pelas instituições públicas.

A figura a seguir apresenta o conjunto de elementos conceituais do planejamento estratégico:

Figura 7 Elementos conceituais do planejamento estratégico



Fonte: elaboração própria com base em Oliveira (2002)

Em relação ao planejamento estratégico, a figura 7, apresenta as características de diagnóstico estratégico relacionado à verificação e análise dos aspectos internos e externos às organizações; de visão, considerada como os limites que se consegue enxergar dentro de um período longo; de missão, que leva em consideração a razão de ser das instituições para o estabelecimento dos propósitos e preparação para cenários futuros; a postura estratégica que corresponde à maneira adequada para alcançar os propósitos a partir da definição de macroestratégias que orientam os caminhos a serem percorridos e de macropolíticas que correspondem às grandes orientações que dão sustentação para as decisões; de objetivos, que são o alvo ou a situação que se pretende atingir; os desafios que uma realização deve perseguir; metas que correspondem aos passos ou etapas com prazos para alcançar os desafios e objetivos; de projetos e planos de ação, trabalhos em partes ou em conjunto com a explicitação das responsabilidades de execução e dos resultados esperados em prazos preestabelecidos, levando em consideração os recursos humanos, financeiros, materiais e equipamentos necessários para todas as áreas; finalmente, as etapas de controle e avaliação se traduzem como ações necessárias para assegurar a realização dos objetivos, desafios, metas, estratégias e projetos estabelecidos (OLIVEIRA, 2002).

Oliveira (2002) entende o planejamento estratégico como um processo: administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada

(OLIVEIRA, 2002, p. 47-8). Depreende-se de sua abordagem no contexto empresarial que as instituições devem planejar suas ações levando em consideração os ambientes internos e externos que influenciam seu funcionamento, elaborando ações que apresentem respostas inovadoras e adequadas aos seus anseios e transformações. Na educação, através do planejamento estratégico, as instituições ensinam conhecer e melhorar os seus pontos fortes, desvelando o que vem dando certo; conhecer e superar os pontos fracos, tornando claras as situações inadequadas; conhecer e considerar as oportunidades os condicionantes externos.

Em que pese o direcionamento da formulação do planejamento estratégico aos altos cargos empresariais, na educação, no entanto, há que se considerar a importância da requerida participação enunciada no discurso democratizador da gestão escolar. O documento norteador do PDE apresenta o programa de forma bem próxima ao conceito do planejamento estratégico, dando destaque para a elaboração participativa:

O PDE pode ser considerado, assim, como um processo de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da qualidade do ensino. É elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar, pais de alunos e outras partes interessadas). Define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos. É um processo coordenado pela liderança da escola para o alcance de uma situação desejada, de uma maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor concentração de esforços e de recursos (BRASIL, 2006, p. 20).

Alguns elementos do planejamento estratégico, destacados na Figura 4, são identificados no documento inicial:

No PDE, a escola analisa o seu desempenho, seus processos, suas relações internas e externas, seus valores, sua missão, suas condições de funcionamento e seus resultados. A partir dessa análise, projeta o seu futuro, define aonde quer chegar, que estratégias adotará para alcançar seus objetivos, que processos desenvolverá, quem estará envolvido em cada processo e qual o perfil de saída de seus alunos (BRASIL, 2006, p. 21).

As escolas que são priorizadas no programa devem, por via do PDDE-Interativo, visionar o futuro, projetar estratégias e buscar as metas e resultados esperados.

Na tentativa de explicação conceitual, Luck (2000) apresenta as disparidades entre os modelos estratégico e participativo:

O enfoque do planejamento estratégico enfatiza, em especial, o conteúdo, a orientação e os resultados da organização propostos no plano resultante. Já o planejamento participativo enfatiza o processo envolvido na elaboração do plano,

considerado como legitimador do mesmo. No contexto das empresas enfatiza-se, no planejamento estratégico, a dimensão técnica e analítica da realidade, muitas vezes com descuido da dimensão política, deixando, desse modo de levar em consideração a correlação de forças entre os atores das ações e seus usuários, de que resulta, paradoxalmente, falta de visão estratégica. Nesse contexto, portanto, o emprego do planejamento estratégico é limitado e se aproxima mais do planejamento funcional (LUCK, 2000, p. 4).

É possível pensar com a autora a importância de equilibrar, no PDE Escola, a ênfase estratégica do conteúdo, da orientação e dos resultados da organização escolar, com a legitimidade do processo de elaboração participativa do plano de cada escola. A inserção do planejamento estratégico no campo educacional, no contexto da busca por maior participação e autonomia da gestão escolar, torna imperativo pensar se a aplicação do PDE Escola resulta em práticas inovadoras, engajamento dos atores escolares e melhoria do trabalho realizado e, sobretudo, se se mantém de forma duradoura, mesmo quando o programa deixa de ser realizado após os dois anos de validade. Neste caso, é válida a indagação de Luck: *Como planejamento estratégico e planejamento participativo se articulam?*(LUCK, 2000, p. 9).

Neste sentido, Luck (2009) entende o ato de planejamento como um elemento imprescindível em toda atividade educacional. É uma decorrência das condições associadas à complexidade da educação e da necessidade de sua organização, assim como das intenções de promover mudança de condições existentes e de produção de novas situações, de forma consistente (LUCK, 2009, p. 32). O planejamento para Luck (2009) deve ser uma etapa inicial que consubstancia as demais ações de gestão escolar:

[...] o planejamento é inerente ao processo de gestão, constituindo-se na sua primeira fase. É considerado como a mais básica, essencial e comum de suas dimensões, uma vez que é inerente a todas as outras, já que sem planejamento não há a possibilidade de promover os vários desdobramentos da gestão escolar, de forma articulada (LUCK, 2009, p. 33).

A perspectiva de planejamento oficial do governo federal endossa o que vem sendo argumentado sobre o discurso acerca das instâncias participativas e autônomas na gestão governamental. No documento do Ministério do Planejamento – MP, intitulado “Planejamento estratégico: 2012-2015” fica evidente a intenção de fazer prevalecer os interesses locais:

A atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Ao contrário, há a questão de que, em contexto democrático, o planejamento não pode ser nem

concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia (BRASIL, 2011, p. 23).

Assim, os estímulos à regulação *a posteriori* pelo governo federal se tornam a tônica das orientações da gestão das políticas públicas brasileiras. Neste documento norteador do MP, o processo de planejamento estratégico que deve ser desenvolvido no campo da gestão pública brasileira é assim sintetizado:

Uma administração pública sem lacunas e duplicidades, com papéis claramente definidos, é condição importante para melhorar a governança, facilitar a coordenação e propiciar melhores resultados. É essencial aperfeiçoar capacidades e instrumentos que subsidiem a tomada de decisão e a consequente melhoria da alocação de recursos, assim como o monitoramento e avaliação de sua utilização (BRASIL, 2011, p. 17).

O Governo brasileiro entende que *o planejamento governamental e políticas públicas são instâncias de mediação entre Estado e desenvolvimento* (BRASIL, 2011, p. 23). Como a oferta educacional no Brasil é uma obrigação constitucional do estado, sua pauta atualmente está relacionada à meta de consolidação de um estado democrático. Assim, no horizonte do estado democrático de direito brasileiro, definiu-se no artigo 208 da CF/88 a incumbência de ofertar o ensino público gratuito e o direito subjetivo de cada cidadão ao mesmo. A partir do reconhecimento da obrigatoriedade da oferta do ensino público, ficou a cargo dos governos federal, estadual e municipal propiciar as condições necessárias para tal. Ganhou destaque então a tensão entre a forma de gestão democrática definida legalmente e os modelos de gestão em desenvolvimento nos sistemas de ensino brasileiros, com destaque para as práticas exercidas no interior das instituições escolares.

Como pano de fundo das experiências de gestão pública deve-se levar em consideração as práticas federalistas indutoras ao planejamento estratégico, tal como o PDE Escola.

Neste caso, o sentido comum do conceito de planejamento adotado pelo governo federal e que deve ser fomentado para toda administração pública é contextualizado em cinco proposições:

1 – A primeira proposição define que é preciso dotar a função-planejamento de forte conteúdo estratégico: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de

estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades e trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do estado, em busca do desenvolvimento nacional.

No PDE Escola, o exercício de confecção dos planos das instituições escolares é induzido pelo cumprimento obrigatório de todas as etapas previstas para o planejamento estratégico no PDDE-Interativo.

2 – A segunda proposição define que é preciso dotar a função-planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento.

3 – A terceira proposição define que é preciso dotar a função-planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos: cada vez mais, ambas as dimensões (a prospecção e a proposição) devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas permanentes de monitoramento das ações de governo, de apreensão e interpretação de cenários e tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e direcionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

4 – A quarta proposição define que é preciso dotar a função planejamento de forte componente participativo: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa contar com certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão;

5 – A quinta proposição define que é preciso dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do estado e à própria ação estatal (BRASIL, 2011, p. 17).

No contexto de planejamento adotado pelo governo federal apresentado acima, o PDE Escola aglutina o planejamento estratégico e o planejamento participativo. Em seu design foi incorporada a necessidade de envolver a comunidade escolar em todo processo de planejamento coordenado nas unidades escolares, com intuito de modificar a forma de gestão das mesmas. Assim, na sequência de estratégias capitaneadas pelo governo federal para suscitar o modelo de gestão democrática, tendo em vista o quadro analítico da descentralização, autonomia e avaliação que redefiniram a importância das escolas na aplicação das políticas educacionais, o enfoque passa a ser a forma de planejamento das instituições escolares.

Contudo, os resultados das políticas educacionais e o baixo desempenho dos sistemas de ensino brasileiros apresentam os limites para a efetivação das aspirações do governo federal em relação ao modelo gerencial. Corre-se o risco de sobreposição da dimensão técnica sobre a dimensão político-participativa.

As análises sobre os desdobramentos da forma de planejamento estratégico são fundamentais. Traz-se aqui a exposição de Paula (2005) acerca de algumas questões presentes na tensão entre a dimensão do modelo de gerencialista (que se expressa, no caso do PDE Escola, no planejamento estratégico e na busca de metas e resultados) e a perspectiva do modelo de gestão societal. Através de análise comparativa, a autora apresenta as diferenças entre ambos os modelos de administração pública em desenvolvimento e disputa no Brasil. A autora compreende que historicamente a *vertente gerencial, que se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso*, e o segundo, *manifesta-se nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo* (PAULA, 2005, p. 37). A figura 8 reproduz o quadro constante no estudo da autora. Fica evidenciado o entendimento da mesma acerca das diferenças fundamentais entre os modelos.

Figura 8 Variáveis observadas na comparação dos modelos de administração pública gerencial e de administração pública societal

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Fonte: (PAULA, 2005).

A visão sobre a implantação do modelo de administração pública gerencial presente na figura se afasta dos princípios norteadores proclamados para a gestão governamental brasileira. No quesito de *Dimensões estruturais enfatizadas na gestão*, a ênfase na esfera institucional-administrativa em detrimento da dimensão sociopolítica se afasta diuturnamente da perspectiva democratizadora difundida desde a década de 1980. A variável *Abertura das instituições políticas à participação social* corrobora tal assertiva, pois a enunciação da participação se restringe ao nível do discurso, e ao invés de se traduzir em participação autônoma, e gera centralização do poder. Logo, na ótica da autora, é o modelo de administração societal que oportuniza iniciativas locais e participação institucional de acordo com questões culturais na organização e gestão pública.

A autora aponta os seguintes limites do modelo gerencial: a) centraliza o processo decisório e não estimula a constituição de instituições políticas mais abertas à participação social; b) enfatiza mais as dimensões estruturais do que as dimensões sociais e políticas da gestão; c) implementa um modelo de reforma e gestão pública que se inspira nas recomendações e no design sugeridos pelo

movimento internacional de reforma de estado; e d) não há uma proposta nova para a organização do aparelho do estado (PAULA, 2005).

Os pontos destacados são importantes para refletir sobre o trabalho realizado nas escolas, com a implantação do PDE Escola, pois, pode-se indagar em que medida o planejamento estratégico fornece meios substanciais para incorporar a participação dos atores escolares. Na visão da autora, o modelo gerencial não estimula a participação e pode, ainda, significar a recentralização estratégica do poder, via programas provenientes do governo federal. Esta pesquisa se propôs a entender como ocorreu o planejamento das instituições escolares investigadas, relacionando o conteúdo do plano elaborado com a forma em que ocorreu tal planejamento.

Ainda em relação ao modelo gerencial, Paula (2005) considera os seguintes pontos positivos: a) possui clareza em relação à organização do aparelho do estado e métodos de gestão; e b) alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro. Uma questão fundamental evocada no quadro de questionamento ao planejamento estratégico no PDE Escola é a possibilidade de secundarização da questão pedagógica em favorecimento do estrito cumprimento burocrático.

Em relação ao modelo societal, a mesma autora identifica dois pontos limitadores: a) não elabora de forma mais sistemática alternativas de gestão coerentes com seu projeto político; e b) não consegue ainda desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública.

Na análise dos efeitos positivos do modelo societal, Paula (2005) argumenta que: a) procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais; e, b) está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos. A autora credita à gestão societal condições mais viáveis e flexíveis para a democratização, enquanto identifica certos graus de engessamento no modelo gerencial. No estudo, são apresentados argumentos que questionam a potencialidade e efetividade do modelo de planejamento estratégico governamental em favorecer a autonomia e participação local na resolução de problemas que estejam em sintonia com projetos políticos plurais, devido ao fato de que se eleva a ênfase da eficiência administrativa (PAULA, 2005).

Essas análises foram fundamentais para o entendimento do programa investigado, pois ofereceram um horizonte na forma como se observou a implementação do PDE Escola, sobretudo levando em conta o questionamento do modelo de gestão e a seguinte indagação: o planejamento escolar foi realizado em sintonia com os fundamentos teórico-metodológicos do planejamento estratégico e, houve efetivamente a participação dos atores escolares?

4.4

O incentivo ao planejamento estratégico e as avaliações de larga escala

Feito este breve destaque, leva-se em conta que o modelo gerencial de gestão do estado preconizado a partir dos anos 1990 trouxe modificações na forma de regulação, conforme analisado no capítulo anterior, e que um dos principais destaques foi o surgimento da avaliação de larga escala no campo educacional, cujos resultados tornaram mais complexas as ações de planejamento estratégico.

A análise acima está de acordo com os apontamentos de Luck (2009), que destacam o anseio pela melhoria da qualidade do ensino:

Faz-se necessário ainda que os resultados dessas avaliações cheguem, de forma oportuna e acessível, a alunos, pais, educadores, políticos e empresários. Dessa forma, torna-se possível analisar os dados e promover mudanças importantes na educação, com a formulação de políticas públicas e estratégias focadas no aperfeiçoamento do ensino na sala de aula(LUCK, 2009, p. 7).

No quadro de ações, percebe-se que as avaliações idealizadas pelo governo e a criação de mecanismos que revelam os resultados educacionais brasileiros possuem sintonia com a busca por decisões estratégicas, uma vez que fornecem subsídios específicos ao modelo de planejamento estratégico, sendo a avaliação o elo de ligação entre os meios e os fins da gestão pública. A avaliação figura como etapa essencial na ótica do planejamento governamental:

Investimento em monitoramento e avaliação é parte fundamental desse processo, para possibilitar melhores condições para o gerenciamento e, portanto, para subsidiar a reorientação da ação governamental, a alocação de recursos e a gestão de restrições, com especial atenção para os programas prioritários (BRASIL, 2011, p. 20-1).

As avaliações de larga escala da educação da básica vêm sendo desenvolvidas em vários países, desde os anos 80 do século XX, através de testes estandardizados, com ênfase nos resultados ou produtos educacionais.

Bonamino e Souza (2012), entendem o destaque das avaliações de larga escala como marco para formulação e implementação de políticas educacionais no cenário mundial, analisam os desenhos das avaliações adotadas no Brasil e identificam três gerações de avaliações da educação:

A primeira geração consiste na avaliação diagnóstica da qualidade da educação, sem atribuição de consequências diretas para as escolas e para o currículo escolar. As outras duas gerações articulam os resultados das avaliações a políticas de responsabilização, com atribuição de consequências simbólicas ou materiais para os agentes escolares (BONAMINO & SOUZA, 2012, p. 373).

As autoras apresentam a evolução das três gerações de avaliação de larga escala no Brasil.

1) O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, cuja a aplicação foi iniciada em 1990, é a primeira geração de políticas de avaliação em larga escala; as pesquisadoras entendem que o desenho desse primeiro modelo avaliativo se mostra adequado para diagnosticar e monitorar a evolução da qualidade da educação básica, porém não gera dados que permitam medir a evolução do desempenho individual de alunos ou escolas.

2) A Prova Brasil, criada em 2005, dá início à segunda geração de avaliação da educação, produz informações sobre o ensino de escolas e municípios para auxiliar a melhor utilização de recursos técnicos e financeiros, bem como, a definição de metas e ações pedagógicas e administrativas, que contribuam para à melhoria da qualidade do ensino; e pode ser identificada como instrumento para responsabilização das escolas.

[...] a Prova Brasil e o uso de seus resultados para composição do Ideb integram uma política de responsabilização branda, uma vez que se limitam a traçar metas e a divulgar os resultados dos alunos por escola e rede de ensino, sem atrelar prêmios ou sanções a esses resultados, como é característico das políticas de responsabilização sólida (BONAMINO & SOUZA, 2012, p. 380).

3) A Terceira geração de avaliação da educação é composta pelas avaliações dos sistemas estaduais e municipais de ensino básico, que possuem forte conteúdo de responsabilização e estão associadas à orientação do currículo escolar.

A noção de responsabilização, direcionada aos professores e demais profissionais da educação, concretizou-se no ano de 2000, com a instituição do Bônus Mérito, cuja distribuição levou em conta os resultados da avaliação em larga escala (BONAMINO & SOUZA, 2012, p. 381).

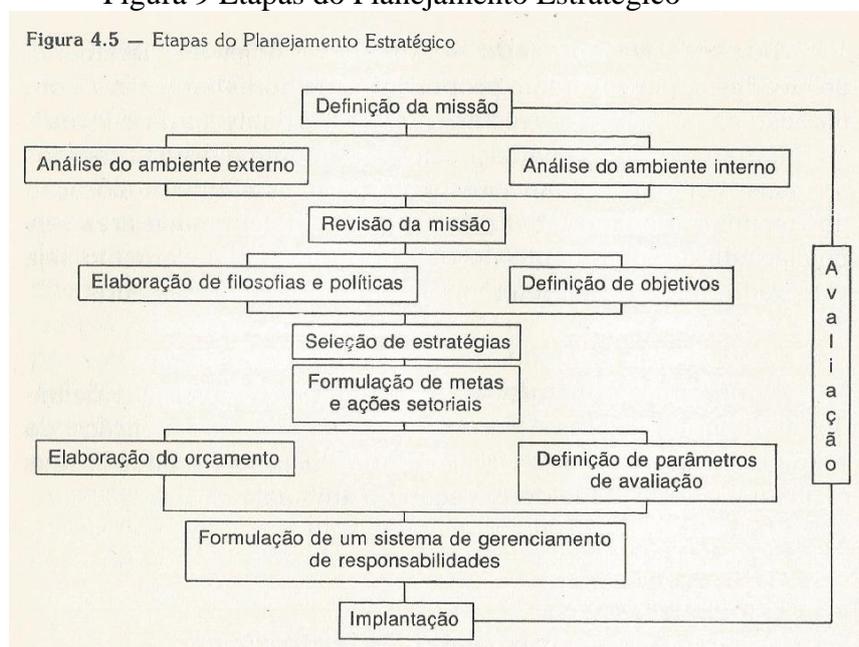
Sustentam-se no país discursos favoráveis e contrários à aplicação de testes unificados nacionalmente, a fim de aferir o desempenho dos alunos e, conseqüentemente, dos sistemas de ensino, nos diferentes níveis de ensino, com o intuito de controlar a qualidade do ensino ministrado nas escolas brasileiras (LIBÂNEO, *et al.* 2003). Os autores concebem esse tipo de avaliação de maneira que:

pode servir, por um lado, para controle e regulação por parte do Estado e, por outro, como mecanismo de introdução da lógica do mercado, visando a maior competição e desempenho, além de reforçar valores como individualismo, meritocracia e competência (CATANI, OLIVEIRA & DOURADO, apud LIBÂNEO, *et al.*, 2003, p. 263).

No estudo, corrobora-se o entendimento dos impactos da avaliação na educação: “a determinação de critérios de avaliação revela a posição, as crenças e a visão de mundo de quem a propõe” (LIBÂNEO, *et al.* 2003, p. 263).

A importância da avaliação como etapa do planejamento estratégico já estava presente no campo empresarial. A figura9 formulada por Tavares (1991) corrobora a importância da avaliação como elemento essencial ao planejamento, conforme se observa nas etapas do planejamento estratégico:

Figura 9 Etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: Tavares (1991)

Percebe-se a que a avaliação está presente desde a etapa inicial do planejamento estratégico em que se define a missão de uma instituição, se

mantém presente no conjunto das demais questões planejadas, e perdura até o momento de implantação e geração de resultados.

Na educação, os resultados das avaliações de larga escala, somados aos Ideb, expõem o trabalho realizado pelas escolas brasileiras; logo, a lógica do governo federal se direciona para a necessidade de as escolas darem a devida atenção ao seu desempenho passado, adotando ações de planejamento estratégico para que consigam um melhor resultado.

Trata-se, no caso da Prova Brasil, do Ideb e do PDE Escola, de políticas que estabelecem canais diretos de interlocução com as escolas. Não se trata, no entanto, de políticas isoladas, mas sim articuladas. A Prova Brasil se destacou, inicialmente, como elemento chave da ação reguladora do governo federal, que se amparou na perspectiva de regulação *a posteriori* e por resultados, e permitiu o acesso aos dados educacionais pelos sistemas de ensino e pelas unidades escolares. Posteriormente, o Ideb definiu para essas mesmas instâncias um sistema de metas de fluxo e aprendizagem escolar que, por sua vez, serviu de base para o ingresso das escolas no PDE Escola.

Com os dados fornecidos pelas avaliações, o governo federal preconiza favorecer o “aprimoramento de sistemas de informações que contribuam para a melhoria da qualidade e da agilidade decisória”(BRASIL, 2011, p. 21). Os resultados das avaliações pressionam a necessidade da melhoria das metas e resultados escolares e denotam a relevância do planejamento e identificação de objetivos e ações para que se estabeleçam práticas de gestão e pedagógicas inovadoras, com vistas a se obter resultados diferentes do que se observava até a aplicação do programa investigado. É possível destacar aqui certa influência dos estudos sobre o campo de conhecimento do planejamento, pois os mesmos partem do pressuposto de que a obtenção de resultados esperados deriva do planejamento do conjunto de etapas necessárias para o bom funcionamento de uma organização, tratando o planejamento estratégico, então, como o mote das ações a serem desenvolvidas no contexto do PDE Escola e do PDDE-Interativo.

Assim, a concepção de planejamento estratégico divulgada pelo governo vai de encontro ao modelo burocrático, enfatizado na educação tecnicista, pois, neste último, a forma de planejamento não previa espaço para decisões participativas e autônomas: “Buscou-se planejar a educação de modo a dotá-la de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que

pu dessem pôr em risco sua eficiência” (SAVIANI, 2008, p. 10). Na perspectiva de planejamento estratégico oficial, o PDDE-Interativo é visto como ferramenta gerencial difusora de organização do ambiente institucional de maneira a democratizar, tornar participativo e legitimar o processo de planejamento junto à comunidade escolar, no contexto de busca por mudanças concretas pelo MEC.

Nessa perspectiva, a análise do PDE Escola, tido como instrumento de regulação da ação pública que se realiza no contexto escolar, precisa envolver o sistema de metas estabelecidas em âmbito federal – especificamente as metas do Ideb traçadas para as instituições escolares e para o município–, considerado a avaliação como fio condutor das relações do governo federal com as subunidades nacionais e escolas, o que envolve o repasse de verbas relacionado à capacidade de o PDE Escola induzir ações de melhoria do ensino.

Logo, o planejamento estratégico se insere no escopo de questionamento do modelo burocrático e vem se tornando importante prática de gestão pública a partir dos preceitos já elencados com o movimento de Reforma do estado brasileiro. Uma condição necessária nesse processo é que a escola consiga entender a importância de se atentar para o contexto de sua atuação, considerar o espaço social no qual está inserida, conhecer as características dos atores que a compõem, e, para isto, requer subsídios que norteiem o horizonte.

Através do PDE Escola, o governo federal tenta induzir a efetivação do planejamento estratégico.

No PDE Escola, a formação de espaços colegiados institucionais, que será analisada na próxima seção, é uma pré-condição para a adesão das escolas; logo, a leitura oficial da incumbência do planejamento estratégico em cada instituição de ensino priorizada vai além das lideranças da gestão escolar, pois deve incluir a participação de outros atores escolares, que, inclusive, não possuem vínculo trabalhista escolar, como pais e representantes da comunidade escolar.

4.5

A gestão escolar estratégica e a participação institucional colegiada no PDE Escola

Uma das estratégias indutoras do processo de democratização analisado no capítulo anterior foi a criação de oportunidades institucionais que favoreçam e viabilizem a arregimentação e maior participação de atores locais, para que estes

possam formular suas propostas educacionais e ressignificar as políticas educacionais junto aos demais entes federados. A ideia subjacente à ampliação da participação dos municípios na formulação de suas decisões educacionais passa pela possibilidade de maior inserção da população na definição das políticas locais, pois, nesta nova ordenação político-administrativa, conclama-se à inserção e participação de indivíduos que historicamente se encontravam distanciados dos canais decisórios. Sendo assim, a garantia da participação dentro das unidades escolares, via colegiados institucionais, tornou-se idealmente um critério favorável à redução da centralização do poder, a partir de decisões coletivas; tal assertiva é ancorada nos princípios de representação política e de exercício da participação política direta pelos indivíduos estabelecidos no artigo 1º da CF de 88. Neste quadro, o PDE Escola exemplifica uma política educacional que requer a participação colegiada em cada instituição escolar que a implemente.

Por ser uma área social, o campo educacional possui visibilidade na oferta de seus serviços à população. Historicamente, trata-se de uma área identificada com os modelos de desenvolvimento socioeconômico do país. Assim, levando-se em conta a visibilidade pública que a educação possui – combinada aos frágeis índices de desempenho escolar evidenciados por décadas no Brasil em relação a outros países –, é necessário considerar os investimentos e insumos demandados para cumprir a obrigatoriedade legal da oferta da educação básica. Logo, os aspectos internos e externos que possuem importância para o sucesso das instituições escolares tornam-se alvos de pesquisas e passam a ser considerados nas políticas educacionais. Ganham destaque, então, a organização e o planejamento das escolas e os condicionantes dos seus resultados:

A gestão escolar constitui uma dimensão importantíssima da educação, uma vez que, por meio dela, se observa a escola e os problemas educacionais globalmente e se busca, pela visão estratégica e as ações interligadas, abranger, tal como uma rede, os problemas que, de fato, funcionam e se mantêm em rede (LUCK, 2009, p. 24).

No campo educacional, a organização e a gestão das escolas assumem fundamental importância. Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2003), “a organização e a gestão constituem o conjunto das condições e dos meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição escolar”. Os autores ressaltam que:

Com efeito, a escola é instância integrante do todo social, sendo afetada pela estrutura econômica e social, pelas decisões políticas e pelas relações de poder em vigor na sociedade. Assim, as políticas, as diretrizes curriculares, as formas de organização do sistema de ensino estão carregadas de significados sociais e políticos que influenciam fortemente as idéias, as atitudes, os modos de agir e os comportamentos de professores e alunos, bem como as práticas pedagógicas, curriculares e organizacionais (LIBÂNEO, OLIVEIRA & TOSCHI, 2003, p. 297).

No período que marca o fim década de 1980 e o início da década de 1990, foram criados, então, espaços legalmente instituídos para favorecer maior engajamento e participação dos atores escolares nas decisões da oferta dos serviços públicos e educacionais. Mais especificamente, os mecanismos indutores à participação tomaram contornos mais delineados, no momento em que a oferta das políticas sociais passou a ser associada ao processo de municipalização, visando subsidiar a administração pública, fazendo parte da construção de novas formas administrativas o apoio participativo da sociedade civil.

Essa leitura é oriunda das aspirações governamentais que sinalizam para a flexibilização da gestão pública:

A boa gestão pública pressupõe viabilizar as condições necessárias para que o controle social possa ser efetivamente exercido pela sociedade e, nesse sentido, a administração pública deve propiciar transparência dos seus atos. Propiciar transparência significa democratizar o acesso às informações sobre o funcionamento da administração pública e sobre a execução das suas ações e resultados produzidos, disponibilizando informações sobre as ações públicas em condições de serem entendidas interpretadas e trabalhadas. O Estado deve disponibilizar espaços institucionais de interlocução e legitimação com o cidadão se setores da sociedade, não como ato de benevolência, mas em atendimento a uma condição fundamental pública em regimes democráticos modernos (BRASIL, 2011, p. 34).

Ao se deslocar no campo das políticas o foco para as instituições escolares, tem-se em vista que a autonomia e a participação são tomadas como condições basilares para democratização da gestão educacional no Brasil.

A ênfase dada à cidadania na CF/88 abre caminho para a demanda por criação de instrumentos de controle social da gestão pública. A perspectiva gerencial que emergiu na década de 1990 pressiona pela efetividade e por resultados eficazes no atendimento ao cidadão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 2000 pretende facilitar a transparência e clareza das informações governamentais, ao passo que acolhe a participação da sociedade no processo de elaboração do orçamento e no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, resultantes dos impostos da

população. A lei 131 de 2009 estabeleceu a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos públicos de todos os entes federados. E a lei 12.527 de 2011, chamada de Lei de Acesso a Informação, determinou a obrigatoriedade para que todos os órgãos públicos passassem a oferecer informações relacionadas às suas atividades a qualquer pessoa que solicitar os dados.

Esse conjunto de ações tem como finalidade reforçar a cidadania via participação popular; a efetividade no serviço público via resultado e eficácia; e a transparência através do equilíbrio fiscal e clareza no uso dos recursos pelos órgãos públicos.

Gomide e Pires (2014) mencionam que o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública contribuiu para a experiência de três sistemas institucionais na produção de políticas públicas: 1) representativo, diz respeito à participação partidária através dos representantes eleitos; 2) participativo, diz respeito a uma multiplicidade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como, por exemplo, os conselhos gestores nos entes federados, as conferências de públicas, as audiências e consultas de políticas públicas abertas à população, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais e o de controles burocráticos. Os autores corroboram a ideia de que a CF/88 oportunizou as condições para definição dos espaços para participação.

Na CF/88, o inciso XII do Art. 29 define o preceito: *cooperação das associações representativas no planejamento municipal*. Há aqui, o amparo legal à participação colegiada nos municípios.

Uma das experiências que se tornaram recorrentes na gestão pública brasileira, com o intuito de fomentar o controle social e uma maior transparência, foi a criação de espaços institucionais que incorporam, em sua composição, amplos setores da sociedade civil, sob a forma de conselhos gestores.

A portaria do MEC, nº 2.896, de 16 de setembro de 2004, criou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e definiu sete objetivos:

I - Ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas;

II - apoiar a implantação e o fortalecimento de Conselhos Escolares;

III - instituir políticas de indução para implantação de Conselhos Escolares;

IV - promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares, utilizando inclusive metodologias de educação à distância;

V - estimular a integração entre os Conselhos Escolares;

VI - apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola, em consonância com o processo de democratização da sociedade; e

VII - promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação.

A portaria foi um marco regulatório que incentivou a disseminação dos conselhos na educação brasileira. Reiteramos o que vem sendo argumentado que tal documento acena para o fomento à participação institucional colegiada e a busca pela gestão escolar democrática.

Para Gohn, autora pioneira nas análises dos conselhos implementados no Brasil, estes se revelaram uma importante novidade no quadro da oferta de políticas públicas: "Trata-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos" (GOHN, 2007, p. 7).

Define-se que os espaços colegiados podem, até certo ponto, assumir uma significativa responsabilidade no incremento de experiências mais democráticas, pois uma vez criado o espaço institucionalizado, pode ser assegurada aos indivíduos e atores institucionais a possibilidade de participar na vida política. A aglutinação de representações plurais tornaria os conselhos mais representativos e transparentes no cumprimento de seus objetivos de fiscalização, zelo e apreciação dos serviços públicos, por parte da sociedade. De acordo com Tatagiba (2005, p.209):

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

Ainda que tais espaços institucionais não apresentem resultados imediatos e significativos no contexto da gestão pública nacional, ou de fato tornem a gestão das políticas educacionais mais democráticas, conforme modelo estatuído na

LDB, alguns espaços legítimos de participação podem e são ocupados por representantes de diversos segmentos sociais, tais como: sindicatos de escolas pública e particulares, professores da educação básica e superior, pais, comunidade escolar, secretarias de educação estaduais e municipais, da cultura, entre outras representações.

[...] há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão do poder local, regional, e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos se desenvolvem, como o próprio tema da democracia (direta, representativa, deliberativa, redistributiva etc. e os condicionantes políticos e econômicos que influenciam as questões públicas (dados pela globalização econômica e pela reestruturação do Estado) (GOHN, 2007, p. 7).

Neste cenário cabe aos sistemas de ensino o planejamento de suas ações em harmonia com as orientações do Plano Nacional de Educação, sem perder de vista a aproximação da sociedade civil.

Foram criadas experiências locais institucionalizadas para fomentar a participação em sessões públicas para discussão de orçamentos educacionais, matrizes curriculares, objetivos e metas, compromissos de estados e municípios com a formulação dos Planos de Educação. Assim, a criação de conselhos educacionais e colegiados escolares encontrou respaldo nas legislações educacionais e assumiu o sentido de fortalecer os sistemas de ensino na organização e formulação de diretrizes e contribuir para melhoria da qualidade da educação.

Os conselhos assumem importância fundamental com a CF/88, tendo impacto em todo território nacional:

A Constituição Federal de 1988 promoveu um amplo processo de descentralização política e participação dos brasileiros em esferas importantes das políticas públicas (...). Como resultado desse processo, surgiram os conselhos gestores de políticas públicas que, a partir de então, nos três níveis de governo (nacional, estadual e municipal), seriam responsáveis pela gestão dessas políticas (FUKS, 2004, p. 5).

Souza (2006), advoga que a criação dos conselhos de acompanhamento e controle social ocorreu a partir de 1990, um órgão colegiado legalmente obrigatório, vinculado ao ideário de transparência na prestação dos serviços públicos. Em seu exame sobre os conselhos municipais, destaca que a percepção das SMEs investigadas reproduz o discurso oficial, embasada no ordenamento jurídico federal sobre os conselhos, e “ressalta a ausência de uma perspectiva que

se tenha mostrado crítica sobre o dito potencial político-democrático dessas instituições” (SOUZA, 2006, p. 92).

Emergem duas questões fundamentais desveladas na análise de Souza (2006): 1) a forma como a composição dos conselhos é feita, acolhe a coexistência de eleições internas para a escolha dos presidentes, bem como, a ingerência direta do poder público local, tornando os conselhos vulneráveis ao poder executivo, e; 2) as ações de curta duração e a baixa incidência na capacitação dos conselheiros levantam a suspeita do autor quanto à sua efetividade na composição de quadros técnicos.

Os estudos sobre a participação colegiada em âmbito educacional vêm sendo ampliados e apontam para a importância de se atentar para a possibilidade de participação política em espaços institucionalizados que tratam de interesses concernentes ao ato educacional. Tem sido atribuído aos Conselhos de Educação – sobretudo aos Conselhos das Escolas – o protagonismo de modernizar as estruturas participativas, ao incluir a sociedade civil e se desvencilhar das estruturas de poder arraigadas. Considera-se que sua atuação se dá mais próxima à população, e, assim, os conselhos podem estar mais atentos às demandas e peculiaridades da mesma na formulação das diretrizes políticas e envolvê-la na construção do projeto educacional.

A existência do PDE Escola exige um espaço formalmente instituído dentro de cada unidade escolar para favorecer a mediação, seja com relação às diretrizes elaboradas pelo poder público municipal para educação, seja com os anseios e ações definidas em cada unidade escolar, ou ainda com o que a sociedade civil coloca para as escolas. Dessa forma, espera-se que o programa colabore para oportunizar o favorecimento de estruturas participativas que contribuam para a consolidação da cidadania.

A resolução nº 19 de maio de 2008 revelou-se um elemento importante para arregimentação dos atores escolares, disciplinou os processos de adesão e habilitação aos programas governamentais e, também, as formas de execução e prestação de contas. Neste documento ficou estabelecido que as instituições escolares devem constituir suas UEx, entidades sem fins lucrativos, integradas por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar) ou outra instituição, constituída para receber, executar e prestar contas dos recursos destinados às referidas escolas.

Cabe ao FNDE fiscalizar as UEx. Assim, a UEx é a constituição do colegiado que formaliza a situação da escola perante o MEC e a receita federal.

Conforme já salientado, o design do PDE Escola está ancorado no princípio da colaboração institucional. As escolas integrantes do PDE Escola devem contar, por um lado, com o auxílio institucional dos representantes da secretaria de educação, responsáveis pelo funcionamento do programa e, por outro, oportunizar a articulação das ações de todos os atores escolares. Neste caso, chama-se de Comitê Gestor o grupo de técnicos da Secretaria de Educação designados formalmente pelo dirigente municipal/estadual (por via de decreto ou portaria) para coordenar as ações dos programas integrantes do PDDE-Interativo; composto por:

- 1 (um) Coordenador do Comitê
- De 2 (dois) a 10 (dez) membros permanentes da Secretaria
- Pelo menos 1 (um) representante de cada programa integrante, os demais podem ser incluídos como equipe de apoio.

Há no manual do PDDE Interativo a preocupação para que o planejamento feito pelas escolas não ocorra de forma centralizada e que as mesmas não encarem a elaboração do plano como mero preenchimento de formulário para se habilitar a receber os recursos financeiros.

A escola priorizada no PDE Escola que esteja com a UEx regularizada deve iniciar a constituição de outro colegiado institucional para a elaboração do plano estratégico, o Grupo de Trabalho – GT. O design do programa prevê como passo inicial a composição do GT que elabora o PDE Escola em cada unidade, cabe a este seguir os seguintes passos para a preparação do ambiente institucional:

- a) estudar a metodologia;
- b) convidar o Conselho Escolar para elaborar o plano ou constituir um Grupo do Trabalho com a comunidade escolar;
- c) indicar o(a) Coordenador(a) do plano;
- d) conhecer os membros do Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria de Educação;
- e) divulgar junto à comunidade escolar o início do processo de elaboração do planejamento da escola.

Esses são os passos essenciais na ótica da Coordenação Geral de Gestão Escolar do MEC que elaborou o manual do PDE Escola em 2013, no documento entende-se que:

Uma boa preparação do ambiente institucional aumenta as chances de que o plano seja de fato um instrumento de mudança da realidade, na medida em que confere um caráter institucionalizado e democrático à elaboração do plano, gerando assim legitimidade e transparência para as ações e mobilizando a comunidade escolar em torno dos objetivos (BRASIL, 2013, p. 5).

O GT é um dos focos da investigação, pois nele se identificam os agentes escolares que em tese, seguiram as orientações do governo federal na elaboração do plano a ser executado. Os membros do GT devem realizar reuniões para discussão do histórico da escola, dos índices de aprovação, reprovação e abandono, do desempenho dos alunos na Prova Brasil e o resultado do Ideb, e assim, lançar mão dos dados no diagnóstico, para a formulação de metas e ações que estejam alinhadas com a missão e valores coletivos. A lógica indutora ao planejamento estratégico delineado pelo governo federal requer a elaboração passo-a-passo do plano, correlacionando os dados e apontando os caminhos que a escola deve trilhar para melhorar o seu desempenho. Dessa forma, ganha importância o fato de o ingresso das instituições escolares no programa ser pré-condicionado à existência do espaço formalmente constituído por atores dos diferentes setores da comunidade escolar, para que seja viabilizada a identificação das estratégias levando em conta ideias plurais.

Através dos GTs, as escolas devem se apropriar da metodologia e utilizar a ferramenta de gestão, por meio do PDDE-Interativo, e elaborar coletivamente o planejamento estratégico organizando-o nas seguintes etapas: 1) diagnóstico– levantamento dos problemas que contribuem para o mau desempenho escolar e as características relevantes que devem ser ampliadas; 2) tomada de decisões – desde decisões estruturantes, tal como o Projeto Político-Pedagógico, até as opções pedagógicas, de gestão e infraestrutura abrigadas no programa, selecionando as opções específicas de acordo com o que necessita ser melhorado; 3) objetivos– o estabelecimento de objetivos que a escola deve alcançar; 4) execução– a instituição escolar deve estruturar-se para a execução das ações planejadas; 5) avaliação– o andamento do programa deve ser vinculado à avaliação do que é colocado em prática, e a avaliação deve estar presente desde o momento em que as escolas ingressam no programa até a saída do mesmo, quando se espera que

essas instituições tenham aprimorado a qualidade do ensino e da aprendizagem e melhorado os seus resultados.

Para que as escolas recebam os recursos do PDE Escola, devem ter seus planos validados pelo MEC. Ao elaborar as ações com base no planejamento estratégico, as escolas devem estabelecer suas metas de crescimento em sintonia com as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Neste quadro, pode-se identificar a existência de uma linha argumentativa favorável ao planejamento gerencial, com o foco nas instituições escolares e a ênfase na participação institucional. Advogava-se nessa questão, que se tornou necessário repensar coletivamente os gastos públicos, redefinir áreas estratégicas e incluir interesses plurais, não apenas na definição e implementação de políticas, mas, sobretudo, na inclusão da avaliação de políticas e controle das ações públicas. Se, no período ditatorial, a participação política era sufocada, no processo democrático passa a ser condição precípua da cidadania.

Por outro lado, é plausível indagar se a relação das instituições escolares com o modelo de planejamento estratégico induzido na arquitetura do PDE Escola pode acolher efetivamente os ideais de descentralização, flexibilização, autonomia e participação enunciados no campo das políticas educacionais. Ou seja, deve-se questionar se não se trata, na verdade, de uma estratégia de indução que engessa o planejamento através do preenchimento do plano de ação elaborado pela escola, porém, arquitetado pelo governo federal no PDDE-Interativo, que pode secundarizar a dimensão política do processo, devido à ênfase técnica que possui.

Dourado (2007) adverte que a harmonia da participação institucional não foi a referência-base para as políticas educacionais, porque não se contou, na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, com a participação efetiva de setores organizados da sociedade brasileira, de representantes dos sistemas de ensino e de setores do MEC.

Na visão de Adrião&Peroni (2007), no entanto, as práticas fomentadas com a indução às experiências dos conselhos, a formatação das UEx e o princípio da gestão democrática não equacionaram a problemática da frágil amplitude do poder decisório participativo e democrático no contexto local.

É bom que se diga que essa indução pode redundar em limites para a própria democratização da gestão. No caso em que os Conselhos, recém-criados, nascem já crivados pela lógica da UEX, erigida a partir da ambigüidade que a caracteriza (entidade de natureza privada articulada ao setor público) e da função que lhe é

prioritária – captar recursos privados e gerir recursos públicos descentralizados –, no funcionamento desses colegiados há uma tendência de secundarizar o exercício das práticas democráticas nas decisões (ADRIÃO & PERONI, 2007, p. 260).

Questionam também o design do PDDE que intenta o repasse de verbas desburocratizado, e que torna a gestão financeira pelas escolas um ponto fundamental na relação direta do governo federal com as escolas.

Nesse sentido, o PDDE objetivou enfrentar uma rigidez, supostamente inerente à administração pública, para o que privilegiou a “ponta do sistema”. Isto significou o estabelecimento de relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos (ADRIÃO & PERONI, 2007, p. 260).

Aqui reside a importância da análise – feita na próxima seção – da configuração das características de Campos dos Goytacazes e de seus conselhos, devido à obrigatoriedade da participação colegiada no PDE Escola, no fomento ao planejamento estratégico.

Na ótica do governo federal, a aplicação do PDE Escola e a utilização do planejamento estratégico – com apoio do PDDE-Interativo - potencializa mudanças na capacidade de as instituições escolares estaduais e municipais organizarem todo processo educacional. Assim, a compreensão das relações internas na elaboração do plano pelas escolas incide na análise de em que medida os atores escolares que compõem o conselho escolar ou da UEx se articularam durante as etapas obrigatórias do programa.

Difunde-se através dos referenciais teórico-metodológicos do programa que o modelo de planejamento transforme o processo de tomada de decisões de forma horizontal, e seja gerada a ampliação da cultura participativa, na qual se insere a importância dos espaços colegiados, pois são entendidos como relevantes espaços de reconhecimento das peculiaridades e de identificação dos investimentos necessários para ampliar a infraestrutura física e técnica, de valorização do profissional da educação, com foco na gestão e nas lideranças locais.

Dessa forma, todas as discussões até aqui apontam para uma questão importante a ser considerada nas próximas seções da pesquisa: O PDE Escola incorpora efetivamente a participação colegiada dos agentes escolares e favorece o planejamento estratégico e/ou induz à seleção de opções previamente estabelecidas?

5

O município de Campos dos Goytacazes-RJ: histórico e arcabouço legal

5.1

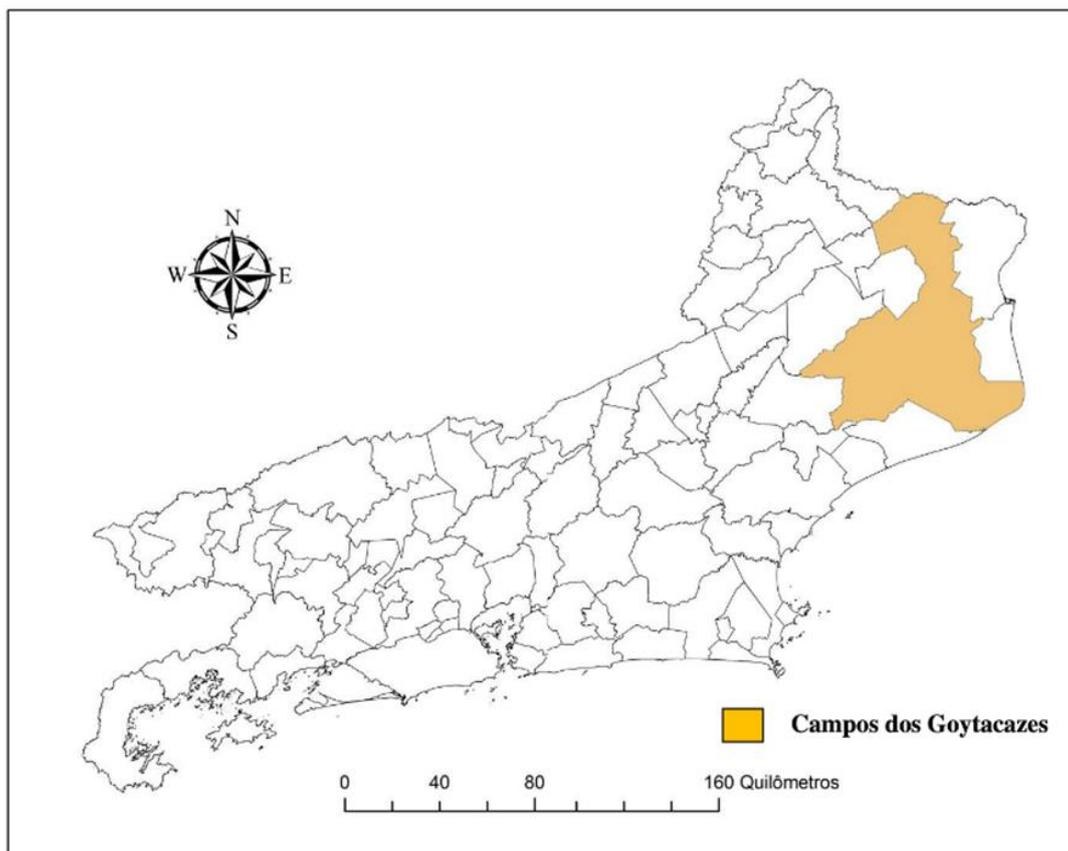
Histórico do município

Esta seção faz um breve resumo da história e características do município de Campos dos Goytacazes, e destaca algumas problemáticas políticas que influenciam a educação pública municipal.

O município localiza-se na região norte do estado do Rio de Janeiro, a aproximadamente 234 quilômetros da capital. Com uma área de 4.027 km², é o maior município em extensão territorial e o sexto município mais populoso do estado. Os dados abaixo retratam o perfil municipal. Foram retirados do Anuário Estatístico de Campos dos Goytacazes 2015.

O mapa a seguir representa o Estado do Rio de Janeiro, destacando a localização do município de Campos dos Goytacazes e sua extensão territorial:

Mapa 1. Localização do município de Campos dos Goytacazes no Estado do Rio de Janeiro, 2015



Fonte: Elaboração CIDAC, a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

Pode-se evidenciar que a extensão territorial é maior que os demais municípios do estado. O município é dividido em 14 distritos.

Tabela 3 Perfil municipal

Data de instalação	Ano de 1677
População - Censo 2010	463.731 habitantes
Estimativa da População - 2014	480,648 habitantes
Crescimento anual da população 2000-2010	1,31%
Natalidade 2010	6.882 nascidos vivos
Urbanização 2010	90.3%
IDH – M 2010 *	0,716
Índice de Gini – 2010**	0,5756
Área	4.027 km ²
Densidade Demográfica 2010	115,16 hab./km ²

Fonte: IBGE, 2010; Atlas do Brasil -Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.

Fonte: Anuário Estatístico de Campos dos Goytacazes 2015

A população municipal se aproxima de 500 mil habitantes. Segundo dados do sítio eletrônico do IBGE, o crescimento populacional estadual em 2010 foi de 1,31% e o nacional 1,01.

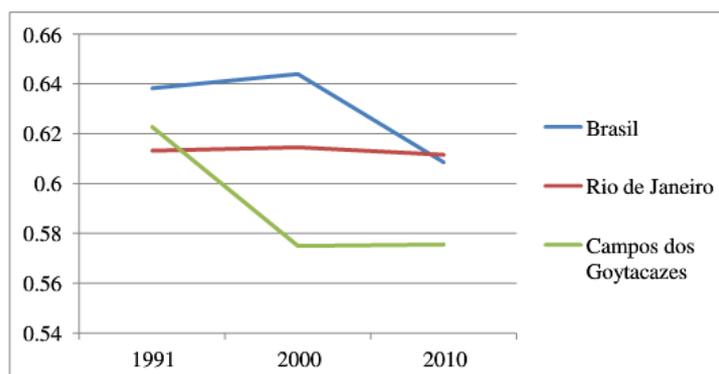
A tabela acima traz um resumo do perfil municipal. De acordo com os dados, o município é 90,3% urbanizado. A população em 2014 foi estimada em 480.648 habitantes. No ano de 2010, seu índice de GINI⁶ foi de 0,58, segundo dados do Atlas Brasil, já o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM⁷ foi de 0,716.

A evolução do índice de Gini municipal, estadual e nacional são detalhados no gráfico a seguir.

⁶ O índice ou coeficiente de Gini é revelado através do número entre 0 e 1, em que o valor mais próximo a 0 (zero) corresponde à completa igualdade de renda e o valor mais próximo a 1 (um) corresponde à completa desigualdade. Sendo assim, o índice de Gini revela os indivíduos ordenados pelos valores crescentes da renda.

⁷ O IDHM é construído pela união dos quesitos longevidade, educação e renda. É um número que varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 (um), maior o desenvolvimento humano no município.

Gráfico 4 Índice de Gini no Brasil, no estado do Rio de Janeiro e no município de Campos dos Goytacazes, 1991, 2000 e 2010

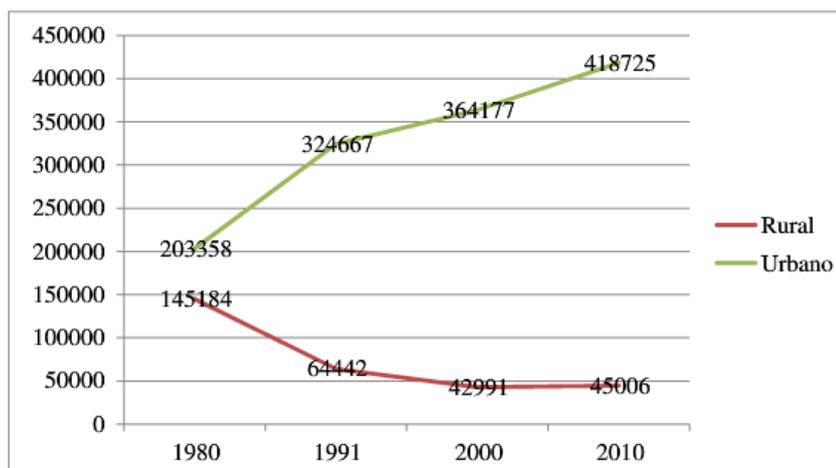


Fonte: IBGE, 1991, 2000, 2010.

Fonte: Anuário Estatístico de Campos dos Goytacazes 2015

O Gráfico 5 a seguir informa a distribuição da população nas áreas rural e urbana.

Gráfico 5 Distribuição da população, por situação do domicílio, Campos dos Goytacazes, 1980 a 2010



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2010.

Fonte: Anuário Estatístico de Campos dos Goytacazes 2015

Apenas 10,7 da população é rural.

A economia do município é centrada na atividade petrolífera da Bacia de Campos que produz cerca de 80% do petróleo do país, no plantio da cana-de-açúcar e na produção de cerâmica. A receita corrente em 2014 foi de mais de dois bilhões e meio de reais, sendo a maior parte foi do repasse de royalties do petróleo, de acordo com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE. Em 2010 a renda per capita média era de R\$ 682,59.

Além da visibilidade nacional pela riqueza associada ao petróleo, o município é recorrentemente exposto devido ao conturbado cenário político. Do ano 2000 até 2016 todos os prefeitos tiveram processos de cassação impetrados, quase sempre com denúncias de abuso de poder econômico e compra de votos. Os problemas na gestão municipal são estendidos à administração da educação pública municipal, pois em cada período de afastamento do representante do cargo executivo era comum o novo representante, quando não alinhado politicamente ao destituído do cargo, mudar o dirigente da Secretaria Municipal e, conseqüentemente, mudar as diretrizes educacionais e os ocupantes dos cargos de diretores das unidades escolares.

Um exemplo notório foi a operação “telhado de vidro” desencadeada pela Polícia Federal, que afastou o então prefeito do município, Alexandre Mocaiber. Em seu lugar, o vice-prefeito, Roberto Henriques assinou em 16/04/2008 um Termo de Ajuste de Conduta, que tornou obrigatório a exoneração de 40% dos servidores terceirizados até 30/6/2008 e os demais até 2/1/2009. A operação interpôs a acusação de envolvimento em fraudes na contratação de 20 mil trabalhadores terceirizados, cujos contratos superfaturados teriam provocado rombo de R\$ 240 milhões. Como resultado, o trabalho das escolas foi afetado por causa das mudanças na Secretaria Municipal de Educação, além de exoneração de trabalhadores e diretores.

A influência do campo político nas instituições escolares parece ocorrer, também, sob influência de uma suposta prática política velada de ingerência por parte dos representantes dos cargos legislativos municipais na escolha dos diretores escolares. Embora essa problemática não seja publicamente debatida e não há evidências claras que a comprove, há indícios de que tal prática foi utilizada para fins eleitoreiros, pressionando os gestores escolares indicados a atuarem a favor dos candidatos que os nomearam.

Assim, levando em conta esta breve digressão sobre o cenário político campista, há que se considerar que a análise da implementação de políticas em Campos dos Goytacazes é impactada por toda a problemática política, trazida à tona a cada período eleitoral e que acarreta em instabilidade para as instituições escolares.

5.2 Características da educação pública municipal

Esta seção apresenta uma síntese das características e indicadores da educação pública municipal campista.

A tabela a seguir apresenta a evolução do quantitativo de professores, matrículas e indicadores relativos ao Ensino Fundamental da rede pública municipal de Campos dos Goytacazes no período 2005-2010.

Tabela 4 Unidades escolares, professores, matrículas e indicadores para o Ensino Fundamental da rede pública municipal de Campos dos Goytacazes, 2005 a 2010

Ano	Nº de Unidades	Nº de Professores	Nº de Matrículas	Rateio alunos/professor no município	Rateio alunos/professor no Estado
2005	137	1.532	27.365	17,9	21,0
2006	137	1.562	27.659	17,7	20,5
2007	144	1.459	28.453	19,5	24,2
2008	162	1.694	33.036	19,5	23,3
2009	160	1.621	33.172	20,5	25,7
2010	152	1.656	34.265	20,7	24,5

Fonte: TCE - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

Fonte: Anuário Estatístico de Campos dos Goytacazes 2015

De acordo com os dados do Anuário 2015, em 2010 existiam 152 escolas de ensino fundamental e 1.656 professores, para o atendimento de 34.265 alunos. Dessa forma, o município possuía a relação de 20,7 alunos por professor, abaixo da média estadual de 24,5.

A tabela a seguir contém a distribuição de matrículas que o município possuía no ano de 2015, em suas 239 escolas públicas, por níveis e modalidades de ensino.

Tabela 5 Total de escolas e total de matrículas por segmento/modalidade de ensino



Apesar da rede pública municipal em 2015 ter alcançado o total de 52.112 matrículas, o quantitativo não era suficiente para o atendimento regular da população em idade escolar.

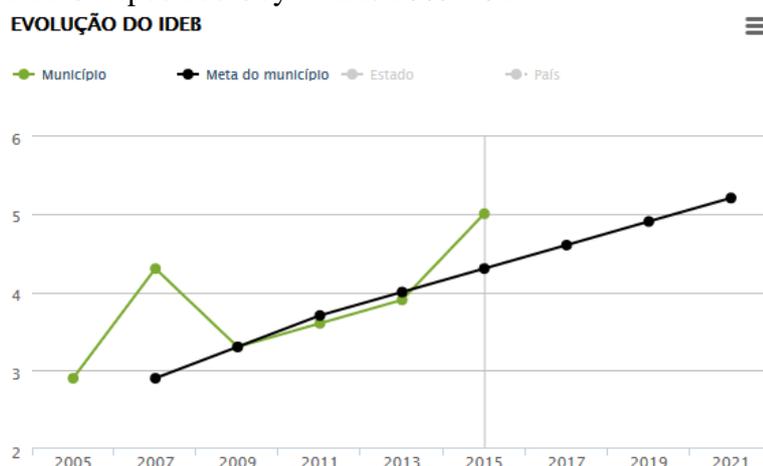
Até o ano de 2016 a prefeitura do município fornecia bolsas de estudos em escolas particulares para atender aos alunos que estariam sem acesso à matrícula da rede pública municipal de ensino. Contudo, o novo secretário de educação (2017) afirma que vai cortar 1.278 bolsistas em 2016, e que isso vai gerar uma economia de R\$ 2 milhões ao ano, pois o levantamento constatou que há vagas disponíveis na rede.

Não teremos excedente na rede pública de ensino. Mediante a este quadro, não há expectativa de que precisemos de bolsas, exceto em casos muito pontuais, e isto causará uma redução nas bolsas concedidas, até porque, por lei, o município não pode conceder bolsas se existem vagas no município (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2017, s.d).

A partir do ano 2017 deve-se descontinuar a prática de alocação de recursos, via repasse das bolsas, para as escolas privadas beneficiadas.

O Gráfico 6 a seguir revela a evolução do Ideb obtido pelo município de Campos dos Goytacazes e a meta até 2021.

Gráfico 6 Evolução e a meta do Ideb do primeiro segmento do ensino fundamental de Campos dos Goytacazes 2005-2021

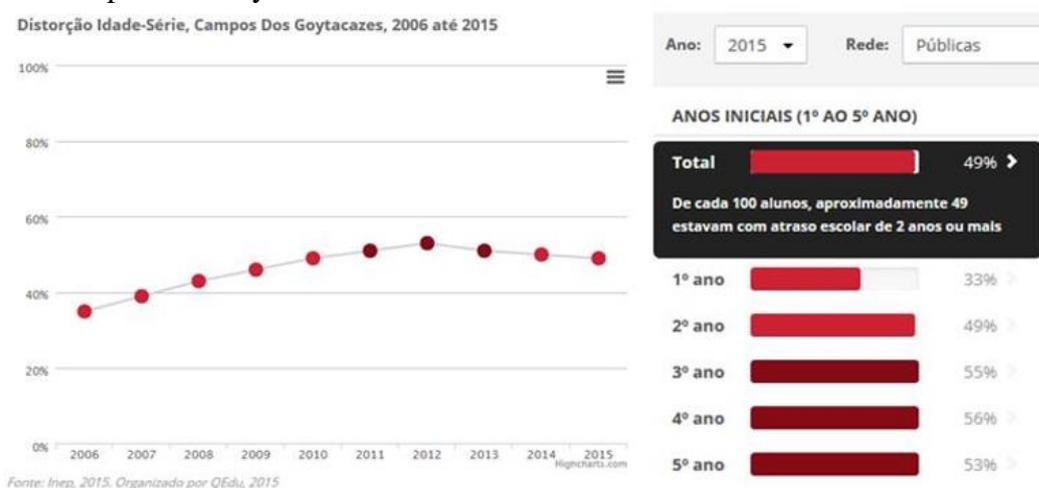


Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2015).

Os índices de distorção idade-série no município, estado e país são importantes para entender o fluxo escolar. A taxa de distorção idade-série do primeiro segmento do ensino fundamental de Campos dos Goytacazes em 2015 foi de 49%, ou seja, de cada 100 alunos, cerca de 49 estavam atrasados em dois ou mais anos, bem acima da média de 25% identificadas no estado do Rio de Janeiro e da média de 15% do Brasil. Se analisada a cada ano escolar do primeiro segmento do ensino fundamental, a taxa de distorção do município é crescente do 1º ao 4º ano e reduz levemente no 5º ano.

A figura a seguir traz os índices de distorção idade-série no município:

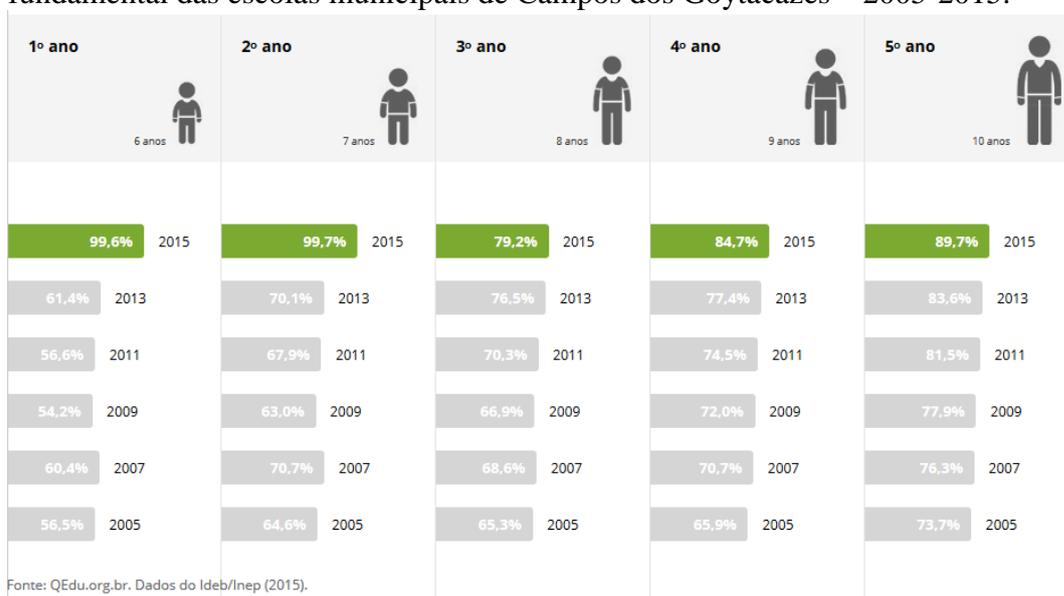
Figura 10 Taxa de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental em Campos dos Goytacazes– 2006–2015



Os dados da Figura 10 se relacionam com as taxas de aprovação do sistema público de ensino municipal, pois quanto melhor o índice de aprovação, conseqüentemente menor a taxa de distorção idade-série, resultando no equilíbrio do fluxo escolar.

A figura a seguir apresenta as taxas de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas municipais de Campos dos Goytacazes no período 2005-2015.

Figura 11 Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas municipais de Campos dos Goytacazes – 2005-2015.



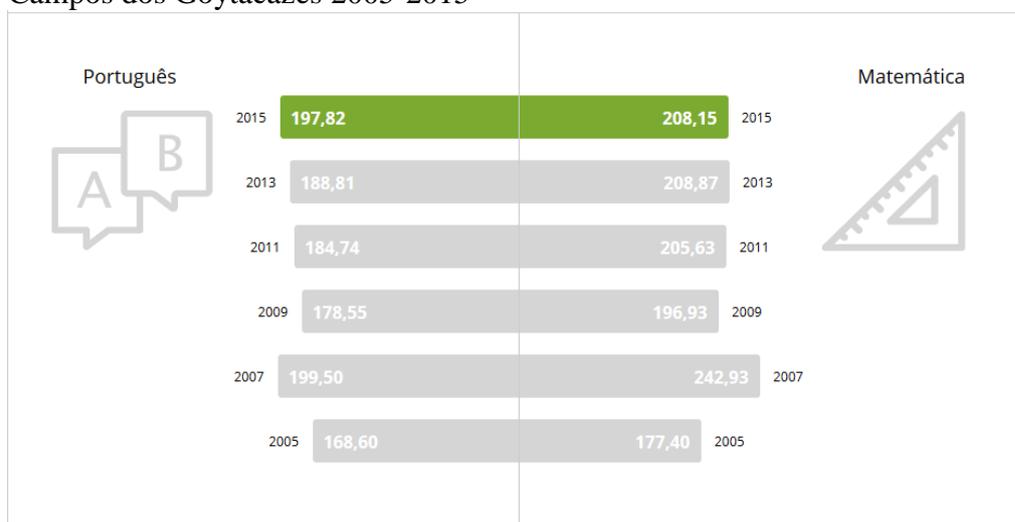
É possível verificar que do ano 2009 até o ano de 2015 houve melhoria das taxas de aprovação nos anos iniciais do ensino fundamental no município. Houve significativa melhoria na aprovação no 1º e 2º anos de 2013 para 2015, a melhoria no 1º ano foi de 38,2 e no 2º ano foi de 29,6. Entretanto, os índices de aprovação do 3º ano não avançaram como os demais anos. Já nos 4º e 5º anos, a melhoria foi de 7,4 e 6,1 respectivamente.

Apesar da melhoria do Ideb de 2013 para 2015, apenas 6,6% das escolas municipais estão em situação de manutenção de seu Ideb, pois aumentaram o Ideb, atingiram a sua meta e superaram o 6.0 em 2015. Já as demais escolas 93,4% precisam melhorar o Ideb. Ademais, 70,5% do total de escolas podem melhorar, cresceram o Ideb e atingiram a sua meta em 2015, têm o desafio de manter o crescimento do índice para atingir as metas planejadas e superar o 6.0. 18% das escolas estão em situação de atenção, não foram bem porque não

atingiram a meta, ou tiveram queda no Ideb e estão mais distantes do valor 6. Já 4,9%, das escolas estavam em situação de alerta, não cresceram o Ideb, não atingiram sua meta e estão abaixo de 6.0

A composição do Ideb, conforme já assinalado nos capítulos anteriores, leva em consideração os dados da Prova Brasil. A figura a seguir apresenta o desempenho da rede municipal de Campos dos Goytacazes na Prova Brasil no 5º ano do ensino fundamental.

Figura 12 Evolução das notas da Prova Brasil no 5º ano da rede municipal de Campos dos Goytacazes 2005-2015



Fonte: QEdú.org.br. Dados do Ideb/Inep (2015).

A média de desempenho municipal em Língua Portuguesa no ano de 2013 foi de 188,81, a média estadual foi de 195,93 e a média nacional foi de 189,72. Já a média desempenho municipal em matemática no ano de 2013 foi de 208,87, a média estadual foi de 211,94 e a média nacional foi de 205,10.

A média de desempenho municipal em Língua Portuguesa no ano de 2015 foi de 197,82, a média estadual foi de 205,71 e a média nacional foi de 202,29. Já a média desempenho municipal em matemática no ano de 2015 foi de 208,15, a média estadual foi de 216,60 e a média nacional foi de 214,55.

Os dados apresentados nesta seção são importantes para traçar a evolução do Ideb de Campos dos Goytacazes, que *a priori*, está relacionada à melhoria das taxas de aprovação, e também, à uma pequena melhora de desempenho do 5º ano em Língua Portuguesa na Prova Brasil, porém, com uma leve piora no desempenho em Matemática.

Dando prosseguimento ao diagnóstico da educação do município de Campos dos Goytacazes, trazemos a seguir informações acerca da infraestrutura das escolas públicas municipais, conforme assinalado anteriormente, este é um fator que tem impacto negativo sobre os resultados educacionais no Brasil, quando não é adequado.

As 161 escolas e 78 creches que compunham o sistema público municipal de educação de Campos dos Goytacazes em 2015 possuíam infraestrutura variada.

Entre os temas apresentados na Figura 13, destacamos que a alimentação oferecida cobre toda a rede, ou seja, as 239 escolas. O oferecimento de água filtrada atende 97% das escolas, 232 escolas. Devido ao fato da oferta de água via rede pública atender 74% das escolas municipais, a prefeitura envia recipientes de 20 litros d'água filtrada para as escolas que não oferecem água tratada.

Em relação à alimentação oferecida pela prefeitura, não foi prevista pelo grupo que estava no poder e perdeu as eleições, cabendo o destaque que a conturbada transição para a nova gestão do cargo executivo, resultou no atraso do início do ano letivo para o dia treze de fevereiro de 2017, e posteriormente para o dia quinze de fevereiro de 2017, por razão de atraso da entrega dos alimentos devido a problemas burocráticos e de logística.

Apenas 31% (75) das escolas possuem esgoto via rede pública dentre as escolas públicas municipais. No estado do Rio de Janeiro, o percentual de escolas com esgoto via rede pública é 76% (4.930 escolas). No país, esse dado é de 38% (55.495 escolas).

A rede pública municipal possui as chamadas “creches e escolas modelo” pela prefeitura, que são unidades com boa infraestrutura, recém reformadas ou construídas e que possuem maior número de profissionais, bem como mobiliário adequado aos níveis de ensino. Por serem unidades de referência, os alunos que possuem necessidades especiais são preferencialmente matriculados nessas escolas, contudo, no geral não há o atendimento educacional especializado de forma suficiente para inclusão.

Existem prédios escolares de grande porte cedidos pelo governo do estado do Rio de Janeiro, como os Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs, resultado da municipalização do ensino fundamental e seguem o padrão de construção do período de governo do executivo estadual por Leonel Brizola 1983

– 1987 e 1991 – 1994. Existem também outros prédios antigos cedidos pelo governo estadual com qualidade precária.

Segundo entrevista da diretora do sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (Sepe), para jornal local Folha da Manhã, em 18/12/2013, cerca de 50% das escolas e creches de Campos funcionam em imóveis alugados, que não foram construídos com a finalidade de serem unidades de ensino. O aluguel de imóveis residenciais é uma prática da gestão municipal há décadas.

As escolas situadas em regiões distantes da região central da cidade, possuem no geral, prédios escolares pequenos e de qualidade insatisfatória.

Os dados sobre as dependências das escolas municipais constataam a infraestrutura deficiente, destacamos alguns: somente 30% das escolas possuem biblioteca, 37% possuem laboratório de informática, 9% possuem laboratório de ciências, 23% sala de leitura. 33% possuem sala para professores, e 19% possuem sala para atendimento especial.

A acessibilidade é bastante inadequada: somente 17% das escolas possuem dependências acessíveis aos portadores de deficiência e 26% das escolas têm sanitários acessíveis aos portadores de deficiência.

Em entrevista no site oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes o secretário de educação da gestão iniciada em 2017 aborda alguns problemas herdados das gestões anteriores, entre eles destacamos:

Encontramos um déficit muito grande, a começar pela condição da infraestrutura das escolas (...) O resultado de Ideb, a falta de condições das escolas, todos os dados visíveis da Educação de Campos, como, por exemplo, a dívida que a Educação tem de R\$ 50 milhões em obras, é algo que já constatamos inicialmente (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2017, s.p)

Além da infraestrutura ruim, a entrevista acima denuncia a má aplicação das verbas destinadas às reformas, pois constatou-se uma dívida de 50 milhões em obras que não sanaram as deficiências das unidades escolares. A média de gasto desse valor por unidade escolar seria de aproximadamente 209.205,00 reais, o que é um valor substancial, considerando que há unidades novas e em boas condições que não necessitam de grandes reformas, logo, os valores para as unidades que realmente necessitam poderiam ser maiores.

Os dados apresentados neste breve cenário das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes contribuem para entender os desafios para a melhoria do Ideb municipal e geram pressão para que o município adote ações para

melhoria de seu desempenho educacional. Esses dados são objeto da recente legislação municipal a ser analisada na próxima seção.

5.3

Arcabouço legal da educação pública municipal de Campos dos Goytacazes

Além da CF/88 e da LDB, e no contexto específico em que se desenvolve esta pesquisa, a Lei Orgânica Municipal de Campos dos Goytacazes – LOM é vista aqui como referência legal sobre a autonomia escolar, com o destaque para o Art. 253 que define *A gestão das escolas públicas do Sistema Municipal de Ensino será compartilhada, com autonomia administrativa, pedagógica e financeira, segundo critérios definidos em lei.* De forma explícita, a lei que regulamenta o referido município dá destaque para a autonomia na gestão das escolas públicas e garante, no parágrafo único do artigo mencionado, a participação dos atores escolares em todas as unidades escolares.

É assegurada a participação de estudantes, professores, pais e funcionários, por meio do funcionamento do Conselho Escolar, em todas as unidades escolares, com objetivo de fiscalizar, propor e acompanhar o desenvolvimento do projeto político-pedagógico e dos recursos administrativos e financeiros das unidades escolares, segundo normas dos Conselhos Nacional e Municipal de Educação (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2014, p.53).

Conforme mencionado acima, a participação colegiada educacional do município de Campos dos Goytacazes é prevista na LOM, na qual se faz menção aos Conselhos Escolares e ao Conselho Municipal de Educação – CME. Na composição dos conselhos municipais em Campos dos Goytacazes existem vinte que acolhem a participação institucional em diversos setores.

O CME tem por finalidade básica promover, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento da Educação no município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes - SMECE. Em seu sítio eletrônico, o CME define a atuação dos conselheiros em consonância com o quadro de autonomia federativa e da gestão democrática:

[...] na qualidade de órgãos colegiados de composição plural e de ampla representatividade social, por meio do exercício de suas funções, ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos Sistemas de Ensino, bem como na consolidação da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015, p. 1).

Especial atenção é dada ao CME dentro do Plano Municipal de Educação – PME de Campos dos Goytacazes. Uma das estratégias do PME, instituído através da Lei nº 8.653, de 11 de junho de 2015, é ampliar e fortalecer as ações do CME frente às redes públicas e privadas. O § 2º do art.10 da Lei 7947 de 17 de outubro de 2007, que cria o Novo Conselho Municipal de Educação define sua finalidade:

O Conselho Municipal de Educação tem por finalidade básica promover, no âmbito de sua competência, o desenvolvimento da educação no município e o fortalecimento do Sistema Municipal de Ensino, zelando pela normalidade de suas ações, em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2007, p. 4).

O esquema organizacional do CME possui 14 membros titulares e 14 suplentes que devem residir no município, com mandato de quatro anos. Parte é composta por indicação da SMECE e a outra parte é composta por indicações de outras instituições participes, previstas em regimento próprio.

No PME constam, também, informações acerca da existência dos demais conselhos em Campos dos Goytacazes.

O quadro do PME de Campos dos Goytacazes apresenta a existência dos conselhos, chamados no Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE de: Existência de Instrumentos de Gestão Democrática nos Municípios.

Quadro 3 Existência de Instrumentos de Gestão Democrática em Campos dos Goytacazes ano de 2011

	Conselho do Fundeb	Conselho Escolar	Conselho Alimentar Escolar	Conselho de Transporte Escolar
2011	Sim	Não	Sim	Não

Fonte: PME com base em: IBGE/Perfil dos Municípios Brasileiros

Até 2011, os Conselhos Escolares não existiam. Dentre os chamados Instrumentos de Gestão Democrática, o PME faz menção em item específico ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE – de Campos dos Goytacazes, outro órgão que acolhe a participação em seu interior, criado pela Lei nº 7053, de 25 de abril de 2001.

No PME, a ênfase democrática é também oficialmente atribuída ao CAE:

No âmbito municipal, cabe ao CAE assessorar o Governo Municipal na execução do programa de assistência e educação alimentar mantidos pelo Município junto aos estabelecimentos de Educação, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na consecução de seus objetivos de maneira a assegurar alimentos

de boa qualidade e padrões de higiene adequados, desde a aquisição até a distribuição aos alunos atendidos(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015, p. 10).

A perspectiva atribuída ao funcionamento do CAE se dá no sentido da busca por transparência na utilização dos recursos públicos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Isto pode se verificar nas atribuições previstas:

1- Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos federais transferidos a conta do PNAE e o cumprimento dos dispostos na legislação específica que regulamenta o assunto.

(...)

2- Comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle, qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE e à Entidade Executora, quanto aos gêneros alimentícios utilizados na merenda escolar (vencimento de prazos de validade, deterioração, desvios e furtos, reposição de gêneros, etc.)(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015, p. 10).

Na menção a todos os conselhos no PME há um sentido de fornecer subsídios aos membros dos espaços institucionais para que contribuam para a democratização e melhoria da educação municipal. Isto pode ser evidenciado na estratégia 19.3 do PME, que reitera o compromisso municipal de ampliação dos conselhos:

[...] ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos municipais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015, p. 10).

Somente em 2015 os Conselhos Escolares se tornaram um órgão colegiado articulado à Secretaria Municipal de Educação, formalizado através do decreto nº 84/2015, que instituiu e regulamentou a implantação dos Conselhos Escolares nas instituições de ensino da rede pública municipal de Campos dos Goytacazes. Em seu art. 2º, os Conselhos Escolares foram delimitados como:

[...] órgãos permanentes de debates e também articuladores de todos os setores da escola e da comunidade, constituindo-se em cada Instituição de Ensino um colegiado, formado por representantes dos segmentos da comunidade escolar e local, de acordo com as normas estabelecidas neste Decreto (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2015, p. 1).

O art. 3º, do decreto citado, define a representatividade no Conselho Escolar de todos os segmentos da comunidade escolar e local, através de eleição secreta ou por aclamação. Sendo assim distribuído:

I - magistério: professor, orientador e pedagogo;

II - funcionário não docente: secretário escolar, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de secretaria, auxiliares de turmas, zeladores, merendeiras, porteiros e vigias;

III - alunos regularmente matriculados e frequentando com idade igual ou superior a 12 anos;

IV - pais ou responsáveis pelos frequentantes ou comunidade local da Instituição de Ensino: associação de moradores, líder comunitário, movimentos sociais organizados.

Ou seja, cada segmento das escolas tem representatividade no conselho.

A existência desse colegiado é um fator fundamental para a implantação do PDE Escola nas escolas públicas brasileiras, de acordo com os referenciais anteriormente citados, embora, não seja um critério que impossibilite as mesmas de participar do programa. Reitera-se apenas que a dimensão do planejamento estratégico participativo pressupõe a existência de algum colegiado.

O artigo 8º da lei que ampara a criação dos Conselhos Escolares definiu a natureza deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora do órgão no âmbito da instituição de ensino, cabendo zelar pelo alcance dos objetivos, estabelecendo modos operacionais para seu funcionamento, organização e relacionamento com a comunidade. Reconhecida a existência formal do órgão colegiado, cada instituição escolar deve criar seu Estatuto do Conselho Escolar, para que o mesmo possa funcionar.

O PME de Campos dos Goytacazes apresenta preocupação com a avaliação e com a colaboração federativa, bem como a formulação de planos de ações articuladas e a importância que os resultados e indicadores de desempenho têm tido no município, devido ao seu baixo Ideb no estado do Rio de Janeiro, além da oficialização dos conselhos escolares, bem como a participação e a autonomia.

O PME de Campos dos Goytacazes de 2015 criou vinte metas para que o município melhore a qualidade da educação municipal. O município investigado se situa entre os que tem os piores resultados do Ideb do estado do Rio de Janeiro. Em 2011 o Ideb de 3,6 foi o pior do estado; em 2013 logrou a terceira pior média estadual no primeiro segmento do ensino fundamental, com 3,9. Em 2015, o desempenho estadual foi de 5,2, situando-se abaixo da meta que é de 5,4; neste ano, o Ideb obtido por Campos manteve-se abaixo do estadual, quando alcançou 5

pontos, e superou a meta de 4,3, o que representou um avanço do desempenho municipal em relação aos anos anteriores.

Apesar da elaboração do PME pelo município, várias metas e diretrizes não são cumpridas. Há forte sintonia com o arcabouço legal que ampara a educação brasileira, porém, não são garantidos aos conselhos e instituições escolares as condições básicas para seu funcionamento. As metas estipuladas com prazos definidos não apresentam os meios para sua implantação e em caso de não cumprimento, não há qualquer tipo de responsabilização dos gestores municipais, portanto, a existência formal do plano não suscita a melhoria da qualidade educacional do sistema público municipal.

A evolução do Ideb de Campos dos Goytacazes, conforme gráfico 6 pode ser relacionada ao cenário de pressão ao município pela melhoria de seu desempenho. A meta número sete do PME – fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias municipais para o Ideb – tornou mais clara a preocupação como fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias municipais para o Ideb.

Neste contexto de busca pela melhoria do desempenho da educação municipal, o PME explicita a preocupação com a taxa de distorção idade-série, que impacta o fluxo escolar e, portanto, o Ideb. Considera-se, no PME, que a distorção idade-série se dá pela proporção de alunos com mais de dois anos de atraso escolar, que está relacionada a problemas como elevadas taxas de abandono e repetência. A preocupação no documento a respeito da taxa de aprovação é entendida como outro elemento importante para a avaliação das escolas.

A prefeitura de Campos dos Goytacazes instituiu em agosto de 2013 a Lei 8.407/2013, que criou a Gratificação para o Desenvolvimento da Educação Básica –Gdeb. O objetivo municipal com a lei é a melhoria dos resultados na Prova Brasil e, conseqüentemente, o Ideb municipal. A lei instituiu um benefício a ser pago aos profissionais que atingirem a meta do Ideb. Em entrevista ao sítio eletrônico da prefeitura, a então secretária de Educação analisou o impacto esperado:

A Gdeb é a gratificação que será concedida aos profissionais que alcançarem a meta prevista para este ano. Os que atingirem as previsões de 2015 ganharão bônus

de R\$ 600,00 durante dois anos, mas vale ressaltar que só ganharão a gratificação os profissionais regentes, que estiverem trabalhando na unidade escolar (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013, s.p)

Em entrevista ao site da prefeitura, um procurador do município explica o funcionamento da Gdeb:

A gratificação será paga, mensalmente, sobre a remuneração de cada matrícula do servidor, a partir do mês posterior à divulgação do resultado oficial do MEC. O período de validade da gratificação vai perdurar durante o interstício da realização da avaliação que tenha atingido a meta, até a subsequente avaliação (CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013, s.p)

Na ótica do então secretário de Administração e Gestão de Pessoas: “Esta medida faz parte da política de valorização do servidor”(CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2013, s.p).

A Gdeb pode marcar uma mudança de cenário da educação pública municipal de Campos dos Goytacazes, e pode ser entendida dentro do quadro teórico da pesquisa, com destaque para regulação e avaliações de larga escala.

Sua introdução evoca a inserção da política de bonificação e de responsabilização na busca pela melhoria do Ideb, uma vez que o baixo desempenho do município tem sido um fator de forte questionamento do poder público municipal, pela mídia e educadores locais.

No quadro de características e do arcabouço legal da educação pública municipal de Campos dos Goytacazes fica evidente a necessidade e preocupação com a melhoria do desempenho educacional. Dentre as iniciativas municipais com vistas a melhorar o Ideb das unidades escolares podemos incluir o PDE Escola.

A adesão do município de Campos dos Goytacazes ao PDE Escola foi formalizada através do Termo de Cooperação Técnica 24.293 com o MEC em 11 de dezembro de 2009. A cláusula primeira tem por objeto a conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando à melhoria do Ideb.

O acordo possui prazo de quatro anos, prorrogável por mais quatro. Durante a vigência do acordo, é pactuada a assistência técnica do MEC para o município, que prevê a disponibilização de recursos financeiros destinados às unidades escolares para aplicação em projetos decorrentes do PDE Escola.

Os dados educacionais da rede discutidos neste capítulo são fundamentais para a análise dos planos de melhoria da qualidade das escolas investigadas no

PDE Escola, pois parte significativa de suas atividades focalizam ações estratégicas para que as escolas consigam melhorar os seus índices. Tais dados fornecem os subsídios para a análise das escolas investigadas que fizeram parte do PDE Escola, pois o programa pretende viabilizar recursos e o modelo de gestão estratégico instituído para auxiliar as unidades escolares a encontrarem soluções para seus respectivos problemas.

6

PDE Escola em Campos dos Goytacazes: instrumento de gestão das escolas públicas municipais?

Nesta seção é realizada inicialmente a análise das informações disponibilizadas na plataforma do PDDE Interativo, seguindo o passo-a-passo idealizado no programa, que as escolas utilizaram para elaboração dos chamados planos estratégicos. Todas as discussões e referenciais teórico-metodológicos adotados até aqui dão embasamento para a análise do planejamento realizado pelas escolas e, também, das considerações dos agentes escolares que as compõem.

Os objetivos traçados nesta investigação e que orientaram o trabalho de campo foram analisar qualitativamente os documentos relativos aos planos estratégicos elaborados pelas instituições escolares; verificar a percepção dos agentes escolares que participaram do GT do PDE Escola, através de entrevista, se o plano teria contribuído para alguma mudança nas formas de gestão e nas ações pedagógicas da instituição; e, também, se este programa contribuiu ou não para melhoria dos resultados alcançados pelas suas escolas na Prova Brasil e no desempenho do Ideb.

A próxima seção apresenta um resumo dos dados das escolas investigadas no PDE Escola em Campos dos Goytacazes, e depois uma visão detalhada dos dados de planejamento de cada instituição de ensino.

6.1

Análise das características gerais das escolas investigadas

Após a divulgação de sua inserção no programa, as escolas tiveram que cumprir todas as exigências do programa e formalizar suas ideias num plano de ação com duração de dois anos (2014-2015). O documento gerado é o marco do planejamento realizado, feito de forma estratégica ou não, ele representa de alguma forma se há participação dentro das unidades escolares.

A escolha das escolas investigadas foi embasada em uma análise prévia dos dados sobre o planejamento disponibilizado na plataforma do PDDE Interativo. Esta etapa contribuiu para a indicação dos caminhos que a escola teve que traçar e,

assim, tornou mais clara a relação entre o referencial teórico-metodológico do programa e a tentativa de indução ao planejamento estratégico.

A escolha do marco temporal foi alicerçada inicialmente na disponibilidade dos dados relativos ao desempenho no Ideb das instituições investigadas antes do ingresso e após a aplicação do programa. Considerou-se, também, a viabilidade em conciliar o tempo disponível para o desenvolvimento desta pesquisa doutoral.

Além disso, previu-se a dificuldade no acesso aos agentes escolares que fizeram parte das edições anteriores, dada a rotatividade dos servidores públicos municipais da educação entre as escolas, SMECE e desvio de funções, assim, o ano de 2014 ofereceu uma maior possibilidade de contato com os agentes escolares, bem como acessar as informações inseridas na plataforma do PDDE Interativo pelas instituições.

Conforme salientado no capítulo anterior, trinta e uma escolas de Campos dos Goytacazes foram priorizadas no PDE Escola no ano de 2014, dentre elas, dezessete ou não finalizaram o planejamento na plataforma online ou apresentaram pendência na UEx, e uma escola não teve o Ideb de 2013 divulgado. Restaram, então, quatorze escolas que concluíram todo o processo de planejamento e se habilitaram a receber os recursos do programa.

Na sequência da delimitação do número de escolas, cinco escolas das quatorze habilitadas tiveram o Ideb de 2013 acima da meta, portanto, foram excluídas do quantitativo elegível por já terem apresentado um bom desempenho. Então, restaram nove escolas habilitadas para seleção e investigação.

Foram formados dois grupos que adotaram o programa: um grupo de cinco escolas que atingiu a meta projetada do Ideb e outro grupo de quatro escolas que não atingiu a meta do Ideb.

Para a delimitação final das instituições investigadas, foi selecionada uma escola de cada grupo, uma escola que alcançou a meta do Ideb e outra que não alcançou, após a adoção do PDE Escola.

O quadro 4 a seguir apresenta o Ideb observado de 2005 a 2015 das duas escolas e a meta projetada para o Ideb 2007-2021.

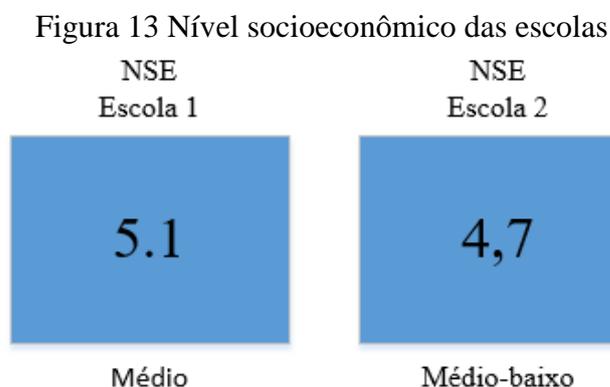
Quadro 4 Ideb observado e metas das escolas investigadas no PDE Escola

Escolas	Ideb observado						Metas Projetadas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
Escola 1	4.1	4.0	3.2	1.5	2.4	4.0	4.2	4.5	4.9	5.2	5.5	5.7
Escola 2	2.8	3.4	2.8	3.3	3.6	5.2	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5

Fonte: elaboração própria com base em dados do INEP

A Escola 1 obteve 2,4 no Ideb em 2013 e avançou para 4,0 após a elaboração do PDE Escola, embora não tenha alcançado a meta em 2015. A Escola 2 obteve 3,6 no Ideb em 2013 e avançou para 5,2 após a elaboração do plano, conseguindo alcançar a meta projetada para 2015. Embora o Ideb obtido em 2013 tenha sido o principal dado utilizado para ingresso no PDE Escola, os índices dos anos anteriores mostram tendências entre desempenho obtido pelas escolas e as metas projetadas para as mesmas.

Outro critério adotado na escolha das escolas foi a existência de características similares, o que levou em conta o porte e a localização das instituições e o atendimento de estudantes com NSE próximo. A figura a seguir informa o NSE das escolas.



Fonte: Elaboração própria com base em QEdU.org.br

Apesar de próximas e de se situarem no mesmo bairro, a Escola 1 possui NSE um pouco mais alto que a Escola 2. Ambas escolas oferecem pré-escola e o primeiro segmento do ensino fundamental e se assemelham no número de matrículas e na duração da jornada escolar.

Em relação à quantidade de vagas ofertadas, a Escola 1 informou no plano elaborado a existência de 231 matrículas no ensino fundamental, com média de 23,1 alunos por turma, e duas turmas de correção de fluxo. A Escola 2, por sua

vez, informou a existência de 281 matrículas no ensino fundamental, com média de 21,6 alunos por turma, e duas turmas de correção de fluxo.

Uma vez definidas as escolas, o foco da pesquisa se direcionou para o levantamento dos dados do planejamento realizado na plataforma do PDDE Interativo, que serão analisados na próxima seção.

A compilação dos dados de cada instituição escolar foi derivada inicialmente da busca pelo entendimento mais pleno das características que as levaram a serem priorizadas pelo PDE Escola, oferecendo um panorama dos problemas e das ações que as escolas provisionaram, necessário para o entendimento dos aspectos priorizados pelas escolas.

Tendo em vista o entendimento de que o PDE-Escola é proposto para auxiliar as escolas a produzir um diagnóstico de sua realidade e a definir ações de gestão e reformulação do processo de ensino e aprendizagem, foram identificadas as metas informadas no plano, em acordo com as dimensões do diagnóstico:

- 1) indicadores e taxas (IDEB, taxas de rendimento e Prova Brasil);
- 2) de distorção e aproveitamento (matrícula, distorção idade-série, aproveitamento escolar e áreas de conhecimento);
- 3) do ensino e aprendizagem (planejamento pedagógico e tempo de aprendizagem);
- 4) de gestão (direção, processos e finanças);
- 5) comunidade escolar (educandos, docentes, pais e comunidade, conselho escolar e demais profissionais) e;
- 6) infraestrutura (instalações e equipamentos).

O design do programa está baseado no planejamento estratégico e define as etapas sequenciais que as escolas devem seguir em cada dimensão enumerada anteriormente. Ao avançar no preenchimento das informações do plano, o sistema informatizado mostra o percentual em andamento, até que a escola o finalize em 95%, para então ser submetido à análise da secretaria municipal de educação, que o remete ao MEC. A plataforma induz a instituição de ensino priorizada no programa a diagnosticar os problemas, analisar dados, definir metas e adotar ações para melhoria do desempenho.

A priorização de problemas no escopo do programa é um elemento chave que cria o elo de ligação entre o diagnóstico, o reconhecimento dos problemas e a definição das ações para melhoria do desempenho que levou a escola a ser

incluída no programa. Neste caso, desafia-se às escolas a terem clareza das origens dos problemas que impactam no baixo desempenho e a definir respostas para equacioná-los. Supõe-se que se as escolas não tiverem o entendimento dos fundamentos que compõem o planejamento estratégico e, conseqüentemente, o PDE Escola, o planejamento tende a ser comprometido.

Assim, na etapa de levantamento dos dados sobre os problemas priorizados pelas escolas investigadas foi identificada a quantidade de problemas priorizados em cada dimensão, como pode ser observado no quadro 5,a seguir.

Quadro 5 Quantidade de Problemas Priorizados por escola

Priorização de Problemas	Escola 1	Escola 1	Escola 2	Escola 2	Total de problemas das duas escolas	%
Distorção e Aproveitamento	12	18,18%	11	17,74%	23	17,96%
Ensino e Aprendizagem	4	6,06%	5	8,06%	9	7,03%
Gestão	1	1,52%	2	3,23%	3	2,3%
Comunidade Escolar	11	16,67%	13	20,97%	24	18,75%
Infraestrutura	38	57,58%	31	50,00%	69	53,9%
Total	66	100%	62	100%	128	100%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

O Quadro 5 mostra a quantidade de problemas priorizados por cada escola e os percentuais totais. Dentre os problemas identificados pela Escola 1, 18,18% correspondem a distorção e aproveitamento; 6,06% a ensino e aprendizagem; 1,52% à gestão; 16,67% à comunidade escolar; e 57,58% à infraestrutura. Já a Escola 2, 17,74% foram problemas de distorção e aproveitamento; 8,06% de ensino e aprendizagem; 3,23% de gestão; 20,97% relativos à comunidade escolar; e 50,00% de infraestrutura.

Na coluna dos percentuais totais mostra-se que as escolas identificaram 17,96% dos problemas na dimensão Distorção e Aproveitamento, 7,03% na dimensão Ensino e Aprendizagem, 2,3% na dimensão Gestão, 18,75% na dimensão Comunidade Escolar e, 53,9% na dimensão Infraestrutura.

Nesta etapa da pesquisa, esses dados retornam nossa indagação sobre a concepção de planejamento dos agentes escolares e sobre a influência do PDE Escola no planejamento dessas escolas. A prevalência dos problemas nas dimensões de infraestrutura, distorção e aproveitamento e comunidade escolar ter sido de 90,61% suscitou a indagação de se o desenho do planejamento do PDE

Escola teria contribuído para o entendimento pelos agentes escolares das razões do baixo desempenho dos alunos, pois somente 9,39% dos problemas foram atribuídos às dimensões gestão e ensino aprendizagem.

Esses percentuais refletem a visão e a ênfase das escolas nesta fase do planejamento, fase esta fundamental para que a escola tenha clareza no planejamento das estratégias que considera importante.

Apesar de que as más condições da infraestrutura da rede pública municipal de ensino sejam chamadas a justificar a concentração de prioridades na infraestrutura, chama nossa atenção a tônica dada à gestão e ao ensino e aprendizagem. À primeira vista, esperávamos encontrar uma maior preocupação com os aspectos pedagógicos em todo processo de planejamento, pois estes são considerados fatores fundamentais para a melhoria do desempenho de cada escola, emotivo de apoio do programa.

Uma vez identificados os problemas priorizados, o design do programa avança para a definição de metas por dimensão.

O Quadro 6 mostra as metas por dimensão em cada escola.

Quadro 6 Existência de metas por dimensão das Escolas Investigadas

Escola	Metas				
	Distorção e aproveitamento	Ensino e aprendizagem	Gestão	Comunidade escolar	Infraestrutura
Escola 1	Sim	Não	Não	Não	Sim
Escola 2	Sim	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

O planejamento das metas por cada unidade escolar é um desdobramento dos problemas identificados. Pode-se verificar que as duas escolas não adotaram metas para a Gestão e Ensino e Aprendizagem, em virtude da baixa indicação de problemas nestas dimensões. A Escola 1 criou metas para Distorção e Aproveitamento e Infraestrutura, mas não para Comunidade Escolar. Já a Escola 2 criou metas para Distorção e Aproveitamento, Infraestrutura e Comunidade Escolar

Após a definição das metas, cada escola criou ações em resposta aos problemas. O quadro 7, a seguir, apresenta o quantitativo de ações definidas pelas escolas por dimensão.

Quadro 7 Quantidade de ações definidas pelas escolas por dimensões

Priorização de Problemas	Escola 1	Escola 2
Distorção e Aproveitamento	8	10
Ensino e Aprendizagem	0	0
Gestão	0	0
Comunidade Escolar	1	2
Infraestrutura	4	18
Total	13	30

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

A Escola 1 criou oito ações para Distorção e Aproveitamento, uma para Comunidade Escolar e quatro para Infraestrutura. A Escola 2 criou dez ações para Distorção e Aproveitamento, duas para Comunidade Escolar e dezoito para Infraestrutura.

Após a análise desses dados gerais sobre o planejamento das escolas investigadas, passamos à análise dos dados específicos de cada instituição, no intuito de entender o plano estratégico formulado.

Para facilitar o entendimento da ênfase dada a ações voltadas para infraestrutura, traçamos, nos quadros 8, 9 e 10, um breve perfil sobre infraestrutura, dependências e equipamentos, de modo a verificar como a situação das escolas investigadas foi incorporada no diagnóstico do programa.

Os quadros 8, 9 e 10 permitem observar as características informadas pelas escolas no Censo Escolar em relação à infraestrutura, às dependências e aos equipamentos.

Quadro 8 Infraestrutura das escolas investigadas

Recurso	Tipos	Escola 1	Escola 2
Infraestrutura	Água filtrada	Sim	Sim
	Água da rede pública	Sim	Sim
	Energia da rede pública	Sim	Sim
	Fossa	Sim	Não
	Lixo destinado à coleta periódica	Sim	Sim
	Acesso à Internet	Sim	Sim
	Banda larga	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria com base em QEdu.org.br

Quadro 9 Dependências das escolas investigadas

Recurso	Tipos	Escola 1	Escola 2
Dependências	Salas de aulas	8	12
	Funcionários	27	41
	Sala de diretoria	Sim	Não
	Sala de professores	Sim	Não
	Laboratório de informática	Sim	Sim
	Sala de atendimento especial	Sim	Sim
	Sala de leitura	Não	Sim
	Biblioteca	Não	Não
	Laboratório de informática	Sim	Sim
	Laboratório de ciências	Não	Não
	Cozinha	Sim	Sim
	Quadra de esportes	Sim	Não
	Alimentação escolar para os alunos	Sim	Sim
	Cozinha	Sim	Sim
	Banheiro dentro do prédio	Sim	Sim
	Dependências acessíveis aos portadores de deficiência	Não	Sim
Banheiro adequado à alunos com deficiência ou mobilidade reduzida	Sim	Sim	

Fonte: elaboração própria com base em QEdU.org.br

Quadro 10 Equipamentos das escolas investigadas

Recurso	Tipos	Escola 1	Escola 2
Equipamentos	Computadores administrativos	2	2
	Computadores para alunos	9	14
	Copiadora	Não	Sim
	Impressora	Sim	Sim
	TV	Sim	Não
	Aparelho de DVD	Sim	Não
	Retroprojektor	Não	Não

Fonte: elaboração própria com base em QEdU.org.br

A Escola 1 possui menor quantidade de salas de aula e maior quantidade de dependências que a Escola 2. Os prédios escolares das duas escolas, em matéria de infraestrutura, têm características semelhantes, com estado de conservação acima da média das escolas da rede municipal.

Durante a elaboração do PDE, as decisões das escolas relativas à infraestrutura foram fundamentadas nas características de cada instituição mostradas nos quadros anteriores. Algumas ações se direcionam para a organização e adequação de ambientes já existentes, bem como para a aquisição de novos insumos que a escola julga precisar ou que de fato ainda não possui.

A próxima seção apresenta o detalhamento e análises do plano elaborado pelas duas instituições investigadas.

6.2

Análise do plano estratégico das escolas investigadas

6.2.1

Escola 1 – diagnóstico e planejamento

Os dados apresentados a seguir mostram o conjunto de elementos analisados em relação ao desempenho da Escola 1 na Prova Brasil e no Ideb, em momento anterior e posterior à aplicação do PDE Escola em 2014. Esses dados fornecem os subsídios iniciais para entender o planejamento estratégico do PDE Escola.

A escola priorizada no PDE Escola teve que realizar o diagnóstico de seu desempenho na Prova Brasil e o Ideb. Nos quadros a seguir constam os dados de Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental, disponibilizados na seção de diagnóstico *Dimensão 1 – Indicadores e taxas* do site do PDDE-Interativo, para que as escolas pudessem tomar conhecimento do desempenho antecedente ao ingresso no programa.

Quadro 11 Ideb observado e meta da Escola 1

Esfera	Anos iniciais do Ensino Fundamental							
	Ideb observado						Meta	
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2013	2015
Ideb Brasil	3.8	4.2	4.6	5	5.2	5.5	4.7	5.0
Ideb Estado	3.7	3.8	4.0	4.3	4.9	5.2	4.8	5.1
Ideb Município	3.1	3.8	3.2	3.6	3.9	5.0	4.2	4.5
Ideb Escola 1	4.1	4	3.2	1.5	2.4	4.0	5.2	5.5

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo/Ideb/INEP 2016

Tomando como referência o PDE Escola 2014, nota-se que a Escola 1 não atingiu a meta estabelecida nem no ano anterior nem no ano posterior ao ingresso no PDE Escola.

Nesta etapa inicial do planejamento estratégico, é a apresentada à escola a seguinte pergunta: *Observando os dados, responda: o IDEB da escola vem melhorando nas duas últimas medições (desconsidere a meta)?* Desconsiderando-se a meta, a resposta é positiva para o Ideb observado em 2013 e 2015.

Os dados da Prova Brasil também compõem a etapa de diagnóstico na plataforma. A disponibilização dos resultados da Prova Brasil para a elaboração do PDE Escola está de acordo com objetivo do Governo Federal de fornecer subsídios para o diagnóstico, a reflexão e o planejamento do trabalho pedagógico das instituições escolares.

Os quadros 12 e 13 apresentam o desempenho da escola, do município, do estado e do país em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil.

Quadro 12 Dados de Língua Portuguesa da Prova Brasil da Escola 1

Anos iniciais do Ensino Fundamental				
Esfera	Língua Portuguesa			
	2005	2007	2009	2011
Brasil	172.31	175.77	184.29	190.58
Estado	173.76	172.44	177.40	200.57
Município	169.40	182.99	176.11	184.08
Escola 1	175.57	155.03	187.00	167.24

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

Quadro 13 Dados de Matemática da Prova Brasil da Escola 1

Anos iniciais do Ensino Fundamental				
Esfera	Matemática			
	2005	2007	2009	2011
Brasil	182.38	193.48	204.30	209.63
Estado	177.95	188.70	195.72	221.04
Município	178.60	214.11	195.35	205.7
Escola 1	178.39	186.89	193.90	183.05

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

Na fase do diagnóstico, a escola responde à seguinte pergunta: Os resultados de Língua Portuguesa na Prova Brasil nos anos iniciais do Ensino Fundamental demonstram evolução nas duas últimas medições? A resposta foi não, pois os dados de proficiência oscilaram no período informado. A mesma resposta foi dada para a pergunta sobre Matemática.

Além dos dados da Prova Brasil e do Ideb, o PDDE-Interativo informa as taxas de rendimento, destacando os dados de aprovação, reprovação e abandono.

Quadro 14 Dados de aprovação, reprovação e abandono da Escola 1 em 2011

Taxa de Aprovação do Ensino Fundamental (em %)				
Esfera	2009	2010	2011	2012
Brasil	85.2	86.6	83.4	88.2
Estado	80.9	82.4	84.8	86.5
Município	63.7	66.7	75.7	77.8
Escola 1	64.3	76	57.7	62.7
Taxa de Reprovação do Ensino Fundamental (em %)				
Esfera	2009	2010	2011	2012
Brasil	11.1	10.3	15.4	9.1
Estado	16	15	13.1	11.8
Município	30.4	29	21.8	5
Escola 1	32.6	23.2	40.4	36
Taxa de Abandono do Ensino Fundamental (em %)				
Esfera	2009	2010	2011	2012
Brasil	3.7	3.1	4.2	2.7
Estado	3.1	2.6	2.1	7.4
Município	5.9	4.3	2.5	1.4
Escola 1	3.1	0.8	1.9	1.3

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

A escola respondeu positivamente as três perguntas sobre a análise dos dados acima: 1 – A taxa de aprovação da escola vem melhorando nas duas últimas medições, no ensino fundamental?; 2 – A taxa de reprovação da escola tem diminuído nas duas últimas medições, no ensino fundamental?; 3 – A taxa de abandono tem diminuído nas duas últimas medições, no ensino fundamental? Estas respostas encerram a etapa inicial – Indicadores e Taxas – do diagnóstico.

Acrescentamos na composição de dados sobre o desempenho das escolas a distribuição dos alunos por nível de proficiência na Prova Brasil, apresentada no quadro 15, que mostra a distribuição dos alunos da Escola 1 na escala de aprendizagem no 5º ano em Leitura e Interpretação e em Resolução de Problemas matemáticos.

Quadro 15 Distribuição dos alunos por nível de proficiência da Escola 1

Distribuição dos alunos por nível de proficiência							
	Escala de Aprendizado	5º ano			5º ano Resolução de Problemas (Matemática)		
		Leitura e Interpretação					
		2011	2013	2015	2011	2013	2015
Escola 1	Avançado	0%	0%	12%	0%	0%	0%
	Proficiente	15%	13%	41%	10%	4%	41%
	Básico	45%	39%	41%	55%	44%	47%
	Insuficiente	40%	48%	6%	35%	52%	12%
	Total adequado	15%	13%	53%	10%	4%	41
Município	Total adequado	33%	39%	46%	30%	35%	31%

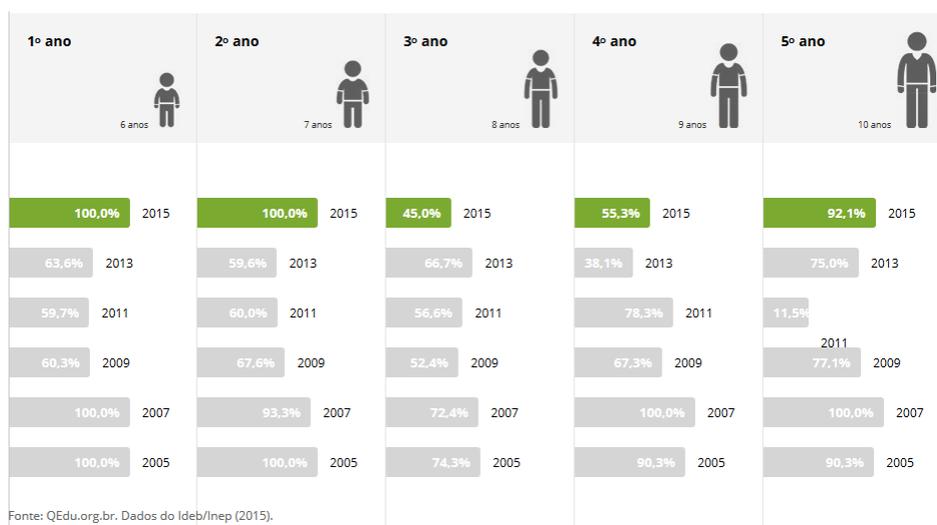
Fonte: elaboração própria com base em QEdu.org.br

Os dados da Escola 1 permitem constatar que, em 2015, a distribuição dos alunos pelos níveis de proficiência em Leitura e Interpretação era de 12% no nível avançado e de 41% no nível proficiente, os demais alunos se concentravam no nível básico (41%) ou insuficiente (6%). Em relação à Resolução de Problemas matemáticos foi registrado, no mesmo ano, a ausência de estudantes no nível avançado, e a concentração de 41% no nível proficiente, de 47% no nível básico e 12% no nível insuficiente. Na comparação da escola e do município de acordo com o percentual de estudantes no nível adequado de proficiência em Leitura e Interpretação, a Escola 1 registrou 53% dos alunos no nível adequado, e o município de 46%. Já na escala de Resolução de Problemas matemáticos, o percentual de estudantes no nível adequado foi de 41% e o do município de 31%.

A síntese dos dados do diagnóstico indica a combinação dos fatores que explicam o ingresso da escola no PDE Escola: taxa de aprovação abaixo da média do município, estado e país; taxa de reprovação abaixo da média do município, estado e país; e uma taxa de reprovação ligeiramente menor do que a média do município, estado e país; além de desempenho abaixo dos demais em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil.

De forma complementar, as figuras 14 e 15 atualizam os dados sobre aprovação e evolução do desempenho na Prova Brasil.

Figura 14 Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais 2005-2015 da Escola 1



Verifica-se que a taxa de aprovação no ensino fundamental da Escola 1, no período 2013-2015, saltou de 63,6% para 100% no 1º ano e de 59,6% no 2º ano para 100%. No 3º ano, houve queda nessas taxas, que passaram de 66,7% para 45%; e uma melhoria no 4º e 5º anos, quando as taxas de aprovação passam de 38,1% para 55,3% e de 75% para 92,1%, respectivamente.

Figura 15 Evolução do desempenho na Prova Brasil no 5º ano do ensino fundamental da Escola 1



Fonte: QEdu.org.br.

A melhoria do desempenho da Escola 1 na Prova Brasil se expressa na passagem de 157,67 para 203,16 em Língua Portuguesa; e de 177,32 para 214,84 em Matemática.

Embora a Escola 1 não tenha alcançado sua meta no Ideb, os dados de aprovação e de desempenho na Prova Brasil de 2013 e 2015 indicam que a escola conseguiu avançar nestes dois quesitos importantes para se aproximar da meta.

Após a análise dos dados e das respostas das perguntas contidas na dimensão de Indicadores e Taxas, a plataforma apresentou o conjunto de problemas identificados: 1) o IDEB dos anos iniciais da escola não melhorou nas duas últimas medições disponíveis; 2) os resultados de Língua Portuguesa na Prova Brasil, nos anos iniciais, não demonstram evolução nas duas últimas medições; e, 3) os resultados de Matemática na Prova Brasil, nos anos iniciais, não demonstram evolução nas duas últimas medições.

Na síntese da dimensão Distorção e Aproveitamento, das dez turmas da Escola 1 em 2012, a escola identificou quatro turmas com matrículas superiores ao parâmetro do CNE⁸, nove turmas do ensino fundamental com taxa de distorção superior à média do Brasil (o parâmetro nacional foi de 22%), nove turmas com taxa de reprovação superior à média nacional (a média da escola foi de 36% e a média do Brasil de 9.1%), onze turmas com taxa de abandono superior à média do Brasil (a média da escola em 2012 foi de 1.3%, a média nacional foi de 2,7%), e várias turmas com taxa de reprovação em áreas de conhecimento superiores à média do Brasil.

A síntese da dimensão Ensino e aprendizagem apresenta os problemas identificados:

- A comunidade escolar às vezes elabora um projeto político pedagógico (PPP) em forma de documento amplamente divulgado. A escola informou que o PPP estava em processo de elaboração, e que as diretrizes tinham sido colocadas em prática com base no Plano de Gestão.

- A comunidade escolar às vezes incorpora a Educação em Direitos Humanos (EDH) no projeto político pedagógico de acordo com as Diretrizes Nacionais para EDH.

- No processo de elaboração do currículo a equipe escolar às vezes promove o diálogo com a comunidade escolar e incorpora seus saberes.

- A escola às vezes considera a possibilidade dos educandos se auto-avaliarem em situações específicas.

⁸O CNE adota 24 matrículas por turma como parâmetro para os anos iniciais (1º ao 5º ano) no ensino fundamental

- Não existem problemas no Tempo de Aprendizagem.
- Não existem problemas na Jornada Ampliada.

A não identificação de problemas na dimensão Tempo de Aprendizagem pode ser explicada pelo fato de a Escola1 ter informado que sempre assegura aos educandos o direito à carga horária mínima anual de 800 horas relógio, de 60 minutos cada, com jornada diária mínima de 4 horas e o mínimo de 200 dias de efetivo trabalho escolar, e que as aulas sempre começam e terminam no horário.

A escola informou que as ações de educação integral envolvem 5 horas por semana e não apresentou problema.

A Síntese da dimensão Gestão é composta por três itens: direção, processos e finanças. Os problemas identificados foram:

- O diretor às vezes envolve-se em atividades organizadas pela comunidade.
- Não existem problemas nos processos.
- Não existem problemas nas finanças.

Concluído o diagnóstico de cada dimensão existente no PDE Escola, o preenchimento da plataforma avança para a definição da utilização dos recursos em consonância com a adoção de metas e ações.

As tabelas 6 e 7 apresentam, respectivamente, informações sobre o repasse dos recursos do PDE Escola para o município e para a escola em 2014.

Tabela 6 Recursos do PDE Escola repassados para Campos dos Goytacazes em 2014

EEx : PREF MUN DE CAMPOS DOS GOYTACAZESUF: RJ		CNPJ: 29.116.894/0001-61 Processo: 23034.005489/2014-28
Valor Custeio:	Valor Capital:	Valor Total:
398.250,00	131.250,00	529.500,00

Fonte: FNDE/Relação de Unidades Executoras (REx)

Tabela 7 Recursos do PDE Escola repassados para Escola 1 no período 2014/2015

Executora: UNIDADE EXECUTORA ESCOLA 1						CNPJ: 11.028.810/0001-72		
UF: RJ Município: CAMPOS DOS GOYTACAZES						Nº Escolas: 1		
Banco: 001 Agência: 0005 Conta: 0000934240						Nº Alunos: 294		
Descrição do Pagamento	Valor Devido			Valor Ajuste		Valor Total	Valor Pago em 2014	VIPg 2015 Ref. a 2014
	Custeio	Capital	Total	Custeio	Capital			
PDE ESCOLA P1	4.375,00	1.875,00	6.250,00	0,00	0,00	6.250,00	0,00	6.250,00
PDE ESCOLA P2	4.375,00	1.875,00	6.250,00	0,00	0,00	6.250,00	0,00	0,00
Total:	8.750,00	3.750,00	12.500,00	0,00	0,00	12.500,00	0,00	6.250,00

Fonte: FNDE/Relação de Unidades Executoras (REx)

A previsão de transferência dos recursos do PDE Escola para a Escola 1 foi feita em duas parcelas envolvendo 8.750 reais para custeio e 3.750 reais para capital, totalizando 12.500 reais em 2014 e 2015.

O documento norteador para utilização dos recursos é o Plano de Ações Financiáveis, que serve para indicar metas e ações contidas no PDE Escola, que deverão ser financiadas pelo FNDE/MEC.

Essas metas e ações devem estar, prioritariamente, relacionadas aos objetivos e estratégias que visem à melhoria dos processos pedagógicos dentro da escola e, conseqüentemente, à melhoria do desempenho dos alunos, como por exemplo: textos e materiais didáticos, formação de professores, aquisição de material de ensino, aquisição de livros, jogos pedagógicos etc. (FNDE/MEC, 2009, p. 2).

O documento referido acima define o que é considerado como despesa de capital -referem-se aos itens de grande durabilidade que se caracterizam como material permanente, passíveis de serem tombados para o patrimônio. Já as despesas de custeio ou custos de manutenção referem-se à aquisição de bens de consumo ou à contratação de serviços necessários à melhoria do desempenho da escola(FNDE/MEC, 2009, p. 4-5).

As despesas de custeio englobam:

1 - Material de Apoio Pedagógico; 2 - Material de laboratório; 3 - Material esportivo; 4 - Assinatura de periódicos e anuidades; 5 - Manutenção e conservação de equipamento; 6 - Contratação de serviço comunicação em geral; 7 - Contratação de serviço para formação dos profissionais da escola; 8 - Contratação de serviço de informática, instalação de equipamento, reparos na rede elétrica e hidráulica; 9 - Contratação de serviços gráficos; 10 - Contratação de serviços para confecção; 11 - Contratação de serviços de transporte.

As despesas de capital englobam:

1 - Material e equipamento de apoio pedagógico; 2 - Máquina e equipamento; 3 - Utensílio de escritório e mobiliário; e, 4 Equipamentos para horta.

Os recursos do PDE Escola foram repassados diretamente para a UEx da escola, em duas parcelas de R\$ 6.250 reais, totalizando R\$ 12.500 em 2014/2015.

A distribuição dos recursos realizada com base no planejamento da Escola 1 é alvo de detalhamento dos quadros nas páginas seguintes.

Conforme salientado, na sequência de preenchimento da plataforma do PDDE-Interativo existem algumas opções previstas na etapa de diagnóstico que orientam a priorização de problemas pela equipe escolar responsável. O Quadro 16 reúne as informações acerca dos problemas, metas e ações definidos pela Escola 1.

Quadro 16 Relação entre dimensão, meta, problemas priorizados e plano de ações/estratégia da Escola 1

Tipo de Dimensão	Problemas priorizados	Meta	Ações/estratégia
Distorção e aproveitamento	12	2	8
Ensino e Aprendizagem	4	0	0
Gestão	1	0	0
Comunidade Escolar	11	0	1
Infraestrutura	38	4	4
Total	66	6	13

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

O quadro acima denota a previsão de ações articuladas que operam dentro do desenho do programa. A indução à articulação entre dimensões pedagógicas, de gestão, de infraestrutura e relacionais, com os problemas, as metas e estratégias, ressalta a ênfase do programa no planejamento estratégico.

Essa ênfase também é denotada quando é previsto que, na formatação do planejamento, as estratégias sejam informadas pelas análises anteriores realizadas pelo GT, e que o diagnóstico deva fornecer subsídios para que o GT constituído para elaboração do PDE Escola decida a direção que a escola deve tomar, em termos dos problemas prioritários a serem cuidados e de alocação dos recursos financeiros, pedagógicos e de gestão em ações que envolvam a melhoria do resultado da escola.

Os quadros 17, 18 e 19 apresentam as informações da Escola 1 sobre a articulação dos problemas identificados, a estratégia definida, as ações planejadas, o detalhamento de cada ação e se houve valor investido.

Mais especificamente, o quadro 17 contém o planejamento realizado na Dimensão de Distorção e Aproveitamento. Nesta dimensão a Escola 1 definiu o seguinte objetivo e meta:

- Objetivo: elevar o desempenho acadêmico dos estudantes.

- Meta: Reduzir as taxas de reprovação nas áreas de conhecimento/disciplinas críticas do ensino fundamental, identificadas no diagnóstico em 10%.

Quadro 17 Planejamento da Dimensão Distorção e Aproveitamento da Escola 1

Problema	Estratégia	Ações	Detalhamento	Valor
Em 2013, a escola possuía nove turmas com taxa de distorção superior à média do Brasil.	Implantando um programa de acompanhamento especial para estudantes em distorção.	Estimular 1 projeto	Projeto de aceleração implantado pelo sistema municipal	Não
	Desenvolvendo projetos que incentivem a permanência dos estudantes, desestimulando o abandono.	Estimular 1 projeto	Projeto de aceleração implantado pelo sistema municipal	Não
Em 2013, a escola possuía nove turmas com taxa de reprovação superior à média do Brasil.	Realizando atividades de reforço escolar em horários diferenciados	Adequar 1 ambiente	Adequar a varanda para atender alunos oferecendo aulas de reforço e reunião de pais	R\$ 1.783,00
		Oferecer 1 aula de reforço	Oferecer aulas de reforço solicitando a SMECE professor	Não
Em 2013, a escola possuía onze turmas com a taxa de abandono superior à média do Brasil	Desenvolvendo projetos que incentivem a permanência dos estudantes, desestimulando o abandono.	Realizar 1 atividade	Realizar compra de material pedagógico possibilitando atividades mais atrativas.	R\$ 2.935,00
Quatro turmas do ensino fundamental apresentaram taxa de reprovação em Ciências superiores à média do Brasil	Concentrando esforços nas turmas e disciplinas críticas.	Implementar 1 projeto	Implementar laboratório de ciências adquirindo material para o mesmo.	R\$ 1.792,00
Nove turmas do ensino fundamental apresentaram taxa de reprovação em Língua /Literatura Portuguesa superiores à média do Brasil.	Concentrando esforços nas turmas e disciplinas críticas.	Organizar 1 ambiente	Organizar a sala de leitura para que se possa desenvolver projetos para incentivar os alunos do hábito de ler.	R\$ 1.925,00
Seis turmas do ensino fundamental apresentaram taxa de reprovação em Matemática superiores à média do Brasil	Concentrando esforços nas turmas e disciplinas críticas.	Estimular 1 planejamento	Estimar ações pedagógicas	R\$ 300

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

Conforme mencionado, nota-se na dimensão Distorção e Aproveitamento a tendência da Escola a vincular a resolução dos problemas pedagógicos identificados à melhoria da infraestrutura. Por outro lado, os dois primeiros problemas que têm em seu escopo uma preocupação maior com definição de ações pedagógicas, são do âmbito da SMECE e não da escola. Além disso, os outros

problemas identificados envolvem a recursos financeiros para compra de materiais para utilização em ações apenas pontuais e de curto prazo.

O Quadro 18 contém o planejamento da Dimensão Comunidade Escolar. Nesta dimensão a escola definiu:

Objetivo - Assegurar uma gestão democrática e participativa

Quadro 18 Planejamento da Dimensão Comunidade Escolar da Escola 1

Problema	Estratégia	Ações	Detalhamento	Valor
Os professores as vezes aproveitam os espaços externos para realizar atividades cotidianas como ler, contar histórias, fazer desenhos	Desenvolvendo atividades pedagógicas fora da sala de aula	Adequar 1 ambiente	Adequar uma varanda para reunião de pais, já orçada em outra ação	Não

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

Embora a Escola 1 tenha identificado um problema na Dimensão Comunidade Escolar, e definido como objetivo assegurar a gestão democrática e participativa, a ação adotada se alinha ao aspecto de investimento dos recursos do PDE Escola com infraestrutura, voltada para a adequação de um ambiente para realização de reuniões de pais. Embora seja importante a viabilização do espaço físico para realização das reuniões que constam no planejamento, entendemos que para assegurar uma gestão democrática e participativa são necessárias ações mais complexas que acolham a comunidade escolar no cotidiano da escola, inclusive, incorporando-a no GT do PDE Escola.

As informações do quadro 19 contém o planejamento da Dimensão Infraestrutura.

Nesta dimensão a escola definiu:

Objetivo - Garantir uma estrutura adequada ao ambiente escolar e às necessidades pedagógicas da escola

Metas -Garantir que em 2 anos, 70% dos espaços e dependências da escola estejam em perfeito estado de conservação, manutenção.

- Adequar, em 2 anos, 70% das dependências escolares para portadores de deficiências.
- Suprir, em 2 anos, 80% dos ambientes escolares com os equipamentos e materiais necessários ao desenvolvimento de suas diversas atividades.
- Garantir que em 2 anos, 80% dos equipamentos e instrumentos de apoio pedagógico estejam em condições adequadas de uso.

Quadro 19 Planejamento da Dimensão Infraestrutura da Escola 1

Problema	Estratégia	Ações	Detalhamento	Valor
A escola possui 1 Sanitário adaptado para estudantes com deficiência inadequado.	Realizando obras de acessibilidade.	Adequar 1 ambiente	Adequar um banheiro. Já foi enviado plano para a verba da acessibilidade.	Não
Há espaços especialmente planejados para recepção e acolhimento dos familiares.	Adequando os espaços de convívio (pátio, quadra, sala de jogos, sala de artes, sala de professores etc.) às necessidades da escola.	Adequar 1 ambiente	Adequar uma varanda, já orçado neste plano que servirá tanto para os alunos como para receber a comunidade.	Não
Às vezes há livros e brinquedos que respondam aos interesses das crianças em quantidade suficiente e acessível às crianças para diversos usos	Equipando as salas de aula com materiais pedagógicos e didáticos necessários as atividades escolares.	Adequar 1 ambiente	Adequar as salas de aulas com materiais diversificados	R\$ 1.765,00
A escola avalia que o estado de conservação de 2 Bebedouros elétricos é ruim.	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	Adequar 1 ambiente	Adquirir um bebedouro com maior capacidade para atender a demanda da escola.	R\$ 2000,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

Podemos concluir, que dentre os problemas identificados na Dimensão de Infraestrutura, somente o terceiro problema tem relação direta com o aspecto pedagógico.

Compreendemos a importância de a maior parte das ações serem destinadas à infraestrutura, o que pode envolver uma razão pedagógica. No entanto, devido ao baixo desempenho das escolas ingressantes no PDE Escola e aos os referenciais teórico-metodológicos do programa, a expectativa era encontrar decisões locais e autônomas que pudessem contemplar o modelo de planejamento estratégico e participativo enunciado, movimentando-se na direção de iniciativas de cunho mais especificamente pedagógico e até inovadoras.

6.2.2 Escola 2 – diagnóstico e planejamento

Os dados a seguir detalham o planejamento da Escola 2. Nos quadros abaixo constam os dados de Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental.

Quadro 20 Ideb observado e meta da Escola 2

Esfera	Anos iniciais do Ensino Fundamental							
	Ideb observado						Meta	
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2013	2015
Ideb Brasil	3.8	4.2	4.6	5	5.2	5.5	4.7	5.0
Ideb Estado	3.7	3.8	4.0	5.1	4.9	5.2	4.8	5.1
Ideb Município	3.1	3.8	3.2	3.6	3.9	5.0	4.2	4.5
Ideb Escola 2	2.8	3.4	2.8	3.3	3.6	5.2	3.9	4.2

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

No ano de 2013, a escola se aproximou da meta 3,9, ficando a 0,3 de distância para alcançá-la. Em 2015, após aplicação do PDE Escola, a escola superou amplamente a meta de 4,2, atingindo um Ideb 5,2.

A resposta à pergunta *Observando os dados, responda: o IDEB da escola vem melhorando nas duas últimas medições (desconsidere a meta)?* foi positiva, pois a partir de 2009, o índice da escola melhorou ao longo do tempo.

Os quadros 21 e 22 apresentam o desempenho da escola, do município, do estado e do país em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil.

Quadro 21 Dados de Língua Portuguesa da Prova Brasil da Escola 2

Anos iniciais do Ensino Fundamental				
Esfera	Língua Portuguesa			
	2005	2007	2009	2011
Brasil	172.31	175.77	184.29	190.58
Estado	173.76	172.44	177.40	200.57
Município	169.40	182.99	176.11	184.08
Escola 2	151.54	169.54	171.69	183.38

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

Quadro 22 Dados de Matemática da Prova Brasil da Escola 2

Anos iniciais do Ensino Fundamental				
Esfera	Matemática			
	2005	2007	2009	2011
Brasil	182.38	193.48	204.30	209.63
Estado	177.95	188.70	195.72	221.04
Município	178.60	214.11	195.35	205.7
Escola 2	153.39	185.21	192.37	198.17

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

No diagnóstico, a escola respondeu à seguinte pergunta: Os resultados de Língua Portuguesa na Prova Brasil nos anos iniciais do Ensino Fundamental demonstram evolução nas duas últimas medições? A resposta foi sim, pois os dados de proficiência aumentaram no período avaliado. A pergunta relativa aos resultados de Matemática obteve a mesma resposta.

O Quadro 23 informa as taxas de rendimento, destacando os dados de aprovação, reprovação e abandono.

Quadro 23 Dados de aprovação, reprovação e abandono da Escola 2

Taxa de Aprovação do Ensino Fundamental (em %)				
Esfera	2009	2010	2011	2012
Brasil	85.2	86.6	83.4	88.2
Estado	80.9	82.4	84.8	86.5
Município	63.7	66.7	75.7	77.8
Escola 2	62.6	71.6	65.6	61
Taxa de Reprovação do Ensino Fundamental (em %)				
Esfera	2009	2010	2011	2012
Brasil	11.1	10.3	15.4	9.1
Estado	16	15	13.1	11.8
Município	30.4	29	21.8	5
Escola 2	36.6	26.1	29.7	35.5
Taxa de Abandono do Ensino Fundamental (em %)				
Esfera	2009	2010	2011	2012
Brasil	3.7	3.1	4.2	2.7
Estado	3.1	2.6	2.1	7.4
Município	5.9	4.3	2.5	1.4
Escola 2	0.8	2.3	4.7	3.5

Fonte: Elaboração própria com base em PDDE Interativo

As respostas da Escola 2 às três perguntas sobre a análise dos dados acima variaram.

A pergunta 1 – A taxa de aprovação da escola vem melhorando nas duas últimas medições, no ensino fundamental? teve resposta negativa, pois de 2011 para 2012 a taxa de 65,6 caiu para 61.

A pergunta 2 – A taxa de reprovação da escola tem diminuído nas duas últimas medições, no ensino fundamental? também teve resposta negativa, pois de 2011 para 2012 a taxa de 29,7 subiu para 35,5.

A pergunta 3 – A taxa de abandono tem diminuído nas duas últimas medições, no ensino fundamental? teve resposta positiva, pois de 2011 para 2012 a taxa de 4,7 caiu para 3,5.

Quadro 24 Distribuição dos alunos por nível de proficiência da Escola 1

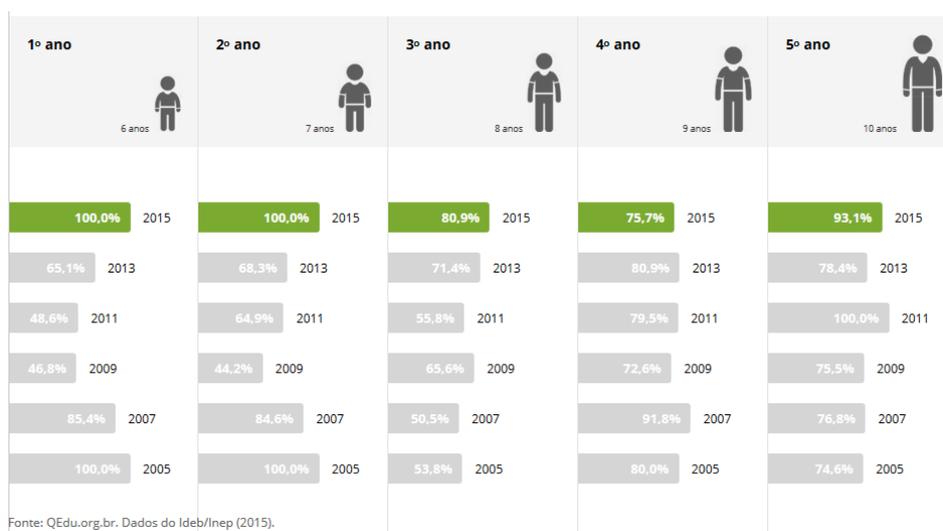
Distribuição dos alunos por nível de proficiência							
	Escala de Aprendizado	5º ano			5º ano Resolução de Problemas (Matemática)		
		Leitura e Interpretação			2011	2013	2015
		2011	2013	2015			
Escola 2	Avançado	6%	6%	0%	3%	4%	5%
	Proficiente	18%	28%	50%	18%	19%	39%
	Básico	60%	30%	44%	51%	51%	56%
	Insuficiente	16%	36%	6%	28%	26%	0%
	Total adequado	24%	34%	50%	21%	23%	44%
Município	Total adequado	33%	39%	46%	30%	35%	31%

Fonte: elaboração própria com base nos dados do QEdU

Os dados da Escola 2 revelam que, em 2015, a distribuição dos alunos nos níveis de proficiência em Leitura e Interpretação se concentra em praticamente dois níveis, com 50% dos estudantes no nível proficiente e 44%, no nível básico. Em relação à Resolução de Problemas matemáticos a distribuição se concentra nos níveis básico, com 56% e proficiente, com 39%.

Na comparação com o município, no nível adequado de proficiência em Leitura e Interpretação a Escola 2 registrou 50% dos alunos, enquanto o município teve 46% dos alunos nesse nível. Na Resolução de Problemas matemáticos, o total de alunos da Escola 2 no nível adequado foi de 44% e o do município de 31%.

Figura 16 Evolução das taxas de aprovação nos anos iniciais 2005-2015 da Escola 2



Na Figura 16, é possível verificar que a taxa de aprovação da Escola 2 no período 2013-2015 saltou de 65,1% para 100% no 1º ano, de 68,3% para 100% no 2º ano; no 3º ano foi de 71,4% para 80,9%; no 4º ano houve queda de 80,9% para 75,7% e no quinto ano a melhora foi de 78,4% para 93,1%.

Figura 17 Evolução do desempenho na Prova Brasil no 5º ano da Escola 2



Fonte: QEdu.org.br.

A melhoria do desempenho da Escola 2 em Língua Portuguesa na Prova Brasil pode ser observada na Figura 17, que mostra que o mesmo passou de 177,74 em 2013, para 197,06, em 2015 e a de Matemática de 198,12 para 224,44, no mesmo período.

Encerrado o diagnóstico da Escola 2, os dados abaixo mostram o montante de valores transferidos para a escola:

Tabela 8 Recursos do PDE Escola repassados para Escola 2 no período 2014/2015

Executora: ASSOCIACAO DE APOIO A ESCOLA 2						CNPJ: 01.641.731/0001-89		
UF: RJ Município: CAMPOS DOS GOYTACAZES						Nº Escolas: 1		
Banco: 001 Agência: 3028 Conta: 0000307491						Nº Alunos: 384		
Descrição do Pagamento	Valor Devido			Valor Ajuste		Valor Total	Valor Pago em 2014	VIPg 2015 Ref. a 2014
	Custeio	Capital	Total	Custeio	Capital			
PDE ESCOLA P1	4.375,00	1.875,00	6.250,00	0,00	0,00	6.250,00	0,00	6.250,00
PDE ESCOLA P2	4.375,00	1.875,00	6.250,00	0,00	0,00	6.250,00	0,00	0,00
Total:	8.750,00	3.750,00	12.500,00	0,00	0,00	12.500,00	0,00	6.250,00

Fonte: elaboração própria com base em REX

O repasse dos recursos do PDE Escola para a UEx da escola, foi feito em duas parcelas de R\$ 6.250 reais, totalizando R\$ 12.500 em 2014/2015.

Quadro 25 Relação entre dimensão, meta, problemas priorizados e plano de ações/estratégias

Tipo de Dimensão	Problemas priorizados	Meta	Ações/estratégia
Distorção e aproveitamento	11	1	3
Ensino e Aprendizagem	5	0	0
Gestão	2	0	0
Comunidade Escolar	13	1	2
Infraestrutura	31	4	4
Total	62	6	13

Fonte: elaboração própria

Os quadros 26, 27 e 28 trazem as informações sobre a articulação dos problemas identificados, a estratégia definida, as ações planejadas, o detalhamento de cada ação e se houve valor investido.

O quadro 26 contém o planejamento realizado na Dimensão de Distorção e Aproveitamento. Nesta dimensão a escola definiu:

Objetivo - elevar o desempenho acadêmico dos estudantes

Meta - Reduzir as taxas de reprovação nas áreas de conhecimento/disciplinas críticas do ensino fundamental em 5%

Quadro 26 Planejamento da Dimensão Distorção e Aproveitamento da Escola 2

Problema	Estratégia	Ações	Detalhamento	Valor
9 turmas do ensino fundamental apresentaram taxa de reprovação em Língua Portuguesa superiores à média do Brasil.	1 - Realizando atividades que dialoguem com a matriz da Prova Brasil.	Incentivar 10 atividades	Incentivar atividades a fim de que os alunos aprimorem a capacidade de leitura e de entendimento	Jogos lúdicos R\$ 1.250,00
		Organizar 1 excursão	Realizar 1 excursão com os alunos para estimular o interesse pelo conhecimento através de aulas passeio	Transporte de docentes e/ou estudantes em excursão ou passeio educativo. R\$ 1.900
	2 -Realizando ações que minimizem os problemas de distorção idade-série.	Realizar 1 gincana	Realizar gincana com alunos da distorção	Jogos pedagógicos
		Oferecer 1 treinamento	Oferecer treinamento aos professores a fim de que se capacitem para trabalhar a questão da distorção idade-série, desenvolvendo nos alunos a elevação da autoestima e o interesse pelo conhecimento	3 capacitações R\$ 900,00
6 turmas do ensino fundamental apresentaram taxa de reprovação em Matemática superiores à média do Brasil.	1-Realizando ações orientadas para as turmas com maiores taxas de reprovação.	Promover 2 olimpíadas	Promover duas olimpíadas de matemática a fim de despertar nos alunos o interesse pela aprendizagem de forma lúdica.	Mini-calculadoras. R\$ 200,00
		Oferecer 2 metodologias	Mudar a metodologia para tentar reverter o índice de retenção	Material dourado R\$ 200
	2-Implantando um programa de acompanhamento especial para estudantes com dificuldade de aprendizagem	Organizar 2 atividades	Organizar atividades em conjunto com a comunidade para promoção da integração família-escola para que os responsáveis sejam parceiros no processo de aprendizagem dos alunos	Confecção de estandartes. R\$ 200
		Organizar 1 ambiente	Organizar um ambiente de interação pedagógica com jogos brinquedos, atividades, entre outros	Jogos pedagógicos R\$ 1.000
3 turmas do ensino fundamental apresentaram taxa de reprovação em Artes (Educação Artística, Teatro, Dança, Música, Artes Plásticas e outras) superiores à média do Brasil.	Realizando ações orientadas para as turmas com maiores taxas de reprovação.	Incentivar 1 atividades	Apresentar vídeos de artes e filmes para os alunos	Aparelho de TV R\$ 2.000
		Promover 1 atividades	Atividades com dvd's para as oficinas de artes e demais componentes curriculares, especialmente para educação infantil	Aparelhos de DVD R\$ 150

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

A nosso ver, o planejamento realizado pela Escola 2 na Dimensão Distorção e Aproveitamento permite relacionar a utilização de recursos com a elaboração de ações que explicitam as peculiaridades da escola e que dialogam com os aspectos pedagógicos, pois existem atividades direcionadas à capacitação dos professores, à modificação de metodologias de ensino visando a melhoria da aprendizagem, e de incentivo à integração da comunidade escolar no processo de aprendizagem.

O Quadro 27 contém o planejamento da Dimensão Comunidade Escolar. Nesta dimensão a escola definiu:

Objetivo: Assegurar uma gestão democrática e participativa

Meta: Assegurar a participação de 50% dos funcionários não docentes em cursos de aperfeiçoamento, em até dois anos.

Quadro 27 Planejamento da Dimensão Comunidade Escolar da Escola 2

Problema	Estratégia	Ações	Detalhamento	Valor
As professoras às vezes incentivam as crianças a produzir pinturas, desenhos, esculturas, com materiais diversos e adequados à faixa etária.	Desenvolvendo projetos que estimulem os profissionais da escola a buscarem uma maior qualificação e desenvolvimento profissional.	Promover 1 encontro	Promover um encontro com os funcionários administrativos e docentes a fim de trabalhar com eles a valorização profissional e auto-estima	Transporte de docentes e/ou estudantes em excursão ou passeio educativo. R\$ 535,50
	Promovendo eventos pedagógicos e culturais que permitam contato entre pais e professores.	Oferecer 2 palestras	Oferecer palestras para professores e familiares dos alunos	Palestras. R\$ 300,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

O planejamento da Dimensão Comunidade Escolar previu maior qualificação e desenvolvimento profissional, com o uso de R\$ 535,50 para contratação de transporte de docentes e funcionários em excursão ou passeio educativo. A segunda estratégia objetivou ampliar o contato entre pais e professores, utilizando R\$ 300,00 para realização de palestras para professores e familiares dos alunos.

O Quadro 28 contém o planejamento da Dimensão Infraestrutura. Nesta dimensão a escola definiu:

Objetivo - Garantir uma estrutura adequada ao ambiente escolar e às necessidades pedagógicas da escola

Metas - Garantir que em 2 anos, 50% dos espaços e dependências da escola estejam em perfeito estado de conservação, manutenção.

- Adequar, em 2 anos, 20% das dependências escolares para portadores de deficiências.

- Suprir, em 2 anos, 50% dos ambientes escolares com os equipamentos e materiais necessários ao desenvolvimento de suas diversas atividades.

- Garantir que em 2 anos, 50% dos equipamentos e instrumentos de apoio pedagógico estejam em condições adequadas de uso.

Quadro 28 Planejamento da Dimensão Infraestrutura da Escola 2

Problema	Estratégia	Ações	Detalhamento	Valor
1 - A escola avalia que o estado de conservação de seis circuladores de ar é ruim.	Adequando as salas de aula às necessidades pedagógicas.	Adequar 6 sistemas	Instalar 6 circuladores de ar nas salas de aula proporcionando bem estar aos alunos e professores	Circuladores de ar R\$ 600
2 - A escola avalia que o estado de conservação de um computador para administração/ docentes é ruim.	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	Adequar 1 ambiente	Consertar 1 computador	Não
3 - A escola avalia que o estado de conservação de uma mesa para computador é ruim.	Adequando as salas de aula às necessidades pedagógicas.	Adequar 1 ambiente	Adquirir uma mesa nova para o computador da equipe pedagógica	Não
4 - A escola avalia que o estado de conservação de seis Mesas tipo escrivaninha é ruim.	Adequando as salas de aula às necessidades pedagógicas.	Organizar 1 ambiente	Adquirir novas mesas.	Não
5 - A escola avalia que o estado de conservação de nove quadros para sala de aula é ruim.	Adequando as salas de aula às necessidades pedagógicas.	Organizar 1 ambiente	Adquirir novos quadros brancos para as salas de aula	Não
6 - A escola avalia que o estado de conservação de um televisor é ruim.	Adequando os espaços de convívio (pátio, quadra, sala de jogos, sala de artes, sala de professores etc.) às necessidades da escola.	Oferecer 1 ambiente	Oferecer um ambiente agradável aos funcionários e interativo para alunos e professores.	Não
7 - As salas de atividades e demais	Adequando ambientes administrativos e	Organizar 1	Adequar o ambiente para melhorar o	Não

ambientes internos e externos são às vezes agradáveis, limpos, ventilados e tranquilos, com acústica que permite uma boa comunicação.	operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	ambiente	espaço e as condições de trabalho	
8 - Há espaço que permite o descanso e o trabalho individual ou coletivo da equipe escolar que seja confortável, silencioso, com mobiliário adequado para adultos e separado dos espaços dos educandos (para reuniões, estudos, momentos de formação e planejamento).	Adequando os espaços de convívio (pátio, quadra, sala de jogos, sala de artes, sala de professores etc.) às necessidades da escola.	Adequar 1 sistema	Adquirir 1 geladeira para uso comum de funcionários e docentes, uma vez que a cozinha de nossa UE é terceirizada. Como a maioria dos funcionários fica o dia todo na UE, seria de grande utilidade.	Geladeiras R\$ 1.000
9 - Às vezes há livros e brinquedos que respondam aos interesses das crianças em quantidade suficiente e acessível às crianças para diversos usos (de faz de conta, para o espaço externo, materiais não estruturados, de encaixe, de abrir/fechar, de andar, de empurrar, etc.).	Adequando os espaços de convívio (pátio, quadra, sala de jogos, sala de artes, sala de professores etc.) às necessidades da escola.	Adequar 6 sistemas	Criar um ambiente agradável para o convívio dos alunos	Fantoches R\$ 200
	Implantando/adequando a biblioteca da escola.	Promover 1 festival	Promover um festival de poesia com as turmas da EJA	Almofadas para sala de leitura R\$ 200
10 - A escola possui 1 almoxarifado inadequado.	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	Organizar 1 ambiente	Ampliar o almoxarifado e adequar o ambiente	Não
11 - A escola avalia que o estado de conservação de oito armários é ruim.	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	Adequar 1 ambiente	Adquirir novos armários	Não
12 - A escola avalia que o estado de conservação de um armário para secretaria é ruim.	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	Organizar 1 ambiente	Organizar o ambiente de trabalho	Cartuchos R\$ 360
		Organizar 1 ambiente	Adquirir toner para impressora a fim de que possamos imprimir atividades para os alunos	Toner para impressora R\$ 600
13 - A escola avalia que o estado de conservação de quatro arquivos de aço é	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado,	Organizar 1 ambiente	Adquirir novos arquivos.	Não

ruim.	cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.			
14 - A escola às vezes dispõe de materiais pedagógicos e didáticos adequados, que permitem atividades diversificadas dentro de sala de aula.	Adequando ambientes administrativos e operacionais (secretaria escolar, almoxarifado, cantina, copa, cozinha, despensa etc.) às necessidades da escola.	Organizar 1 ambiente	Organizar a secretaria da escola proporcionando um ambiente de trabalho agradável e com condições de atendimento	Pastas catálogo R\$ 234
		Organizar 1 ambiente	Organizar a secretaria da escola	Copos descartáveis R\$ 151
	Equipando os espaços de atividades físicas com materiais adequados e em boas condições.	Realizar 6 atividades	Realizar atividades de lazer e práticas esportivas com os alunos	Uniformes para times R\$ 200

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PDDE Interativo

O planejamento da Dimensão Infraestrutura foi o mais extenso, com 14 problemas, 17 estratégias e 18 ações, sendo que 13 ações são relacionadas à organização/adequação de ambientes, duas ações são voltadas para reparo/aquisição de sistema de equipamento. A nosso ver, três ações possuem uma relação mais próxima ao trabalho pedagógico, com uso de recursos para criar um ambiente agradável para o convívio dos alunos e para a promoção de um festival de poesia com as turmas da EJA, além da aquisição de uniformes para realização de atividades de lazer e práticas esportivas com os alunos.

O planejamento realizado pelas duas escolas pode ser um indicativo da diferença de desempenho no Ideb.

A nosso ver, o planejamento da Escola 1 é mais limitado, pois concentra grande parte de suas ações em infraestrutura, sem avançar estratégias nas outras dimensões. Isto nos leva a levantar a hipótese de que a escola não consegue reconhecer os problemas mais significativos que a levaram a fazer parte do PDE Escola ou não se vê responsável pelos maus resultados.

O planejamento realizado pela Escola 2 apresenta uma articulação mais substancial entre os recursos do programa e ações pedagógicas que podem ter um impacto duradouro, pois mostram-se em sintonia com o diagnóstico oportunizado pelo programa.

No entanto, nenhuma das instituições escolares identificaram problemas nas dimensões de Gestão e Ensino e Aprendizagem, o que pode estar relacionado com a composição do GT, como será analisado na próxima seção.

O fato de as escolas terem condições de infraestrutura acima da média municipal endossa nosso questionamento sobre a ênfase dada a esta dimensão no planejamento estratégico voltado para a melhoria do ensino e da aprendizagem. Se, como mostram as pesquisas em eficácia escolar realizadas no Brasil, a infraestrutura da escola importa para a qualidade da educação (FRANCO & BONAMINO, 2005, p. 379), as escolas investigadas já partem de um patamar mais alto de infraestrutura que a média das escolas da sua rede de ensino.

Esta inferência nos levou a incluir na entrevista com a Coordenação do PDE Escola de Campos dos Goytacazes a indagação do que teria motivado esta tendência no direcionamento dos recursos.

6.3

Análise das entrevistas

6.3.1

Contexto das entrevistas

A análise dos planos das Escolas 1 e 2 serviu como suporte para a elaboração do roteiro de entrevista dos agentes escolares previstos para a composição do GT do PDE Escola.

Em virtude da transição entre a antiga e a nova gestão eleita para assumir o cargo do poder executivo municipal, houve um atraso na liberação da autorização para a realização da pesquisa.

Os contatos iniciais com as gestoras das escolas investigadas foram bastante significativos. Nesta etapa inicial, foi apresentada a pesquisa, os fatores do PDE Escola que seriam levados em consideração nas entrevistas e foi entregue a autorização da SMECE. A gestora da Escola 1 assumiu interinamente o cargo em fevereiro de 2015 e a gestora da Escola 2 foi eleita em dezembro de 2013. As duas gestoras aparentaram não saber da existência da aplicação do PDE Escola em 2014. Foi explicado, então, o motivo da pesquisa e a razão pela qual a escola foi escolhida para participar da investigação.

Nas duas instituições, foi solicitado o acesso às documentações do PDE Escola com o objetivo de identificar os atores escolares que compuseram o GT de elaboração do programa na escola, para posterior realização das entrevistas. No entanto, foi perceptível que tais documentos não existiam ou estavam extraviados, e isto impediu o acesso à identificação dos membros do GT.

Após a obtenção de algumas informações sobre as instituições de ensino, foi combinado o retorno às duas unidades na semana posterior para dar continuidade à pesquisa.

No dia marcado, a gestora da Escola 1 se mostrou resistente em relação à entrevista, o que era motivado pela falta de informações sobre o programa. A diretora disse não se sentir à vontade para falar do processo de implementação do programa já que naquele ano não era a responsável pela gestão da escola.

No entanto, nos informou que o PDE Escola em 2014 tinha sido elaborado por uma diretora que pedira para deixar o cargo durante a vigência do programa. Nesse contexto, nossa entrevistada se tornou gestora em fevereiro de 2015 e foi nomeada pela prefeitura em agosto do mesmo ano. Após argumentação de que a pesquisa envolvia além do processo de elaboração, as etapas de implementação e os possíveis impactos do programa para a escola, a gestora pediu para ver as perguntas do roteiro da entrevista e informou que a pessoa responsável e habilitada para responder seria a assistente escolar, que havia sido exonerada e estava de repouso, recuperando-se de um procedimento cirúrgico.

A meu pedido, a gestora entrou em contato telefônico com a assistente, o que me permitiu explicar os objetivos da pesquisa e que a composição do roteiro

de entrevista girava em torno de perguntas relativas ao processo de elaboração, implementação e aplicação do PDE Escola. Também disse a ela que, mesmo não havendo respostas para algumas perguntas, seu depoimento seria fundamental para a pesquisa.

Após esses esclarecimentos, a assistente concordou em participar da pesquisa, mas informou que os recursos do programa não chegaram a ser utilizados. Mediante a anuência da assistente escolar, a Diretora também aceitou ser entrevistada, desde que fosse acompanhada da assistente, que era por ela considerada responsável pelos programas em que a escola participava.

Já na Escola 2, a gestora deixou claro que não sabia do que se tratava o PDE Escola. A diretora não soube informar quais agentes escolares compuseram o GT do PDE Escola, e tampouco quem eram os responsáveis pelo acompanhamento do programa.

A solução foi entrar em contato telefônico com a pessoa responsável pelo PDE Escola na SMECE. Então, foi informado que somente duas pessoas estavam cadastradas na plataforma do PDDE Interativo como responsáveis pela escola, a diretora, que obrigatoriamente compõe o GT, e a ex-ocupante do cargo de vice-diretora. A informação foi a mim repassada com estranheza pela funcionária da SMECE, devido a serem muito poucos os atores escolares registrados como participantes.

Após algum tempo, um funcionário conseguiu acesso à consulta ao sistema do PDDE Interativo, o que permitiu confirmar que apenas a atual diretora e a ex vice-diretora compunham o quadro dos membros da unidade cadastrados como integrantes do GT. De posse dessa confirmação, foi marcada a entrevista com a gestora da Escola 2 para a semana seguinte. Não foi possível, no entanto, entrevistar a vice-diretora. O contato com ela não me foi fornecido e embora a gestora tenha se comprometido a entrar em contato com ela para saber da possibilidade de me conceder a entrevista mas, mesmo após novas e sucessivas solicitações para entrarmos em contato com a vice-diretora, até o fechamento da pesquisa, não foi possível realizar a entrevista.

De acordo com os objetivos da pesquisa, inicialmente as entrevistas aconteceriam com os membros da equipe responsável pelo PDE Escola no município, da equipe gestora das unidades escolares e seus respectivos professores que, de acordo com o desenho do programa, deveriam ter feito parte

do GT. Todavia, a participação destes atores escolares não se confirmou em nenhuma das duas escolas. As informações sobre a composição do GT obtidas no período anterior à realização das entrevistas indicavam que se tratava de um plano elaborado de forma centralizada em apenas uma agente escolar, o que aconteceu tanto na Escola 1 como na Escola 2.

A entrevista com as integrantes do GT da Escola 1 foi marcada na residência da assistente escolar. Antes de dar início à entrevista, ela perguntou qual era o programa alvo da entrevista, sendo informada de que se tratava do PDE Escola, o que suscitou uma nova pergunta sobre se estávamos falando do PDE Interativo, revelando que a assistente sabia da existência do programa.

A diretora concordou em dar a entrevista somente após o depoimento da assistente escolar, para poder “responder melhor às perguntas”. Para a diretora, o acompanhamento da entrevista com a assistente era uma importante oportunidade para aprender sobre o programa. Demonstrando desconhecimento dos critérios utilizados pelo PDE Escola, apontou que eu deveria ter escolhido uma escola com melhor desempenho, ao invés das escolas selecionadas no bairro.

Antes do início da entrevista, a diretora da Escola 2, também quis conhecer o roteiro e se mostrou resistente a participar. Segundo a diretora, a responsável pela elaboração do PDE Escola em 2014 foi a vice-diretora, o que implicava em que ela desconhecia as respostas a várias das questões que seriam colocadas durante a entrevista.

A próxima seção registra as percepções dos agentes escolares que estiveram formalmente vinculados ao GT do PDE Escola, no período de realização da pesquisa.

6.3.2

Entrevistas com os agentes escolares da Escola 1

As entrevistas realizadas com os membros do GT das escolas objetivaram obter informações sobre os processos de elaboração, desenvolvimento e possíveis impactos do PDE Escola.

Nosso interesse inicial era conhecer como era percebida a reação da escola à informação de que teria sido priorizada pelo PDE Escola, em virtude de seu desempenho ter sido considerado abaixo da meta do Ideb. Na Escola 1 foram entrevistadas a diretora e a assistente escolar que compuseram o GT, e eram as

responsáveis pela gestão da Escola, mas não souberam responder, e informaram que não estavam na unidade quando o programa foi elaborado.

Como já assinalado, o PDE Escola é um programa cujo desenho envolve a junção do planejamento estratégico com a dimensão participativa e democrática. Assim, a composição do GT do programa foi abordada na entrevista, o que nos permitiu constatar que Escola 1 desconhecia como fora feita essa composição.

Uma vez que o PDE Escola se insere no quadro de descentralização e requer a colaboração federativa para sua implementação, indagamos se houve alguma capacitação dos agentes escolares para ingresso no programa ou se foi necessário suporte técnico no processo de elaboração do plano estratégico.

A assistente escolar da Escola 1 informou que não houve nenhuma ação no período em que ela estava lotada na unidade escolar. A gestora ficou em dúvida, mas também achou que não tinha acontecido este tipo de iniciativa.

Indaguei também se, na percepção desses agentes, teria havido alguma mudança no planejamento e nas atividades da escola após a adoção do PDE Escola, ao que a assistente respondeu acreditar que não houve mudança e a gestora disse não saber informar.

Em face desses depoimentos, podemos considerar que a tentativa do governo federal de induzir as escolas a adotarem práticas de planejamento estratégico, conforme delineadas pelo MEC/FNDE para o PDE Escola, poderia estar gerando um efeito contrário. Poderia estar conduzindo a uma limitação no leque de ações que as escolas desejariam desenvolver, pelo fato destas não estarem contempladas no design do programa, que não é capaz de dar conta das especificidades das escolas brasileiras. Quando indagamos se teriam existido ações que a escola teria pretendido adotar, mas que não estavam disponíveis no programa, a resposta da assistente escolar corroborou tal entendimento:

Sim, com certeza. A gente tinha uma prioridade de fazer uma reforma na sala de recursos, mas não tinha a disponibilidade [para o] que a gente precisava fazer, não tinha como inserir, porque lá tinha opções escolhidas e não tinha uma opção que desse para gente fazer o que era necessário (Escola 1, Assistente Escolar, 2017).

A resposta da gestora da Escola 1 à pergunta sobre as ações que a escola pretendia adotar mas que não estavam disponíveis no programa fez alusão a obras de infraestrutura. Tendo em vista que a maior parte das ações formuladas pela gestão anterior se direcionaram para infraestrutura, a resposta de que a escola desejava realizar obras não previstas no programa confirma que a gestora não

tinha conhecimento do programa, e nem do plano estratégico formulado pela escola.

Em pergunta sobre quem foi o responsável pelo acompanhamento do planejamento e execução do plano, a Assistente Escolar informou que foi a Coordenadora Municipal do PDE Escola em Campos dos Goytacazes. Em pergunta complementar, foi perguntado qual teria sido o papel dela como integrante da equipe gestora no acompanhamento dentro da escola, e ela respondeu: “*Foi bem árduo, porque a gente só podia fazer o que tinha lá, então a gente tinha que correr atrás de alguém que fizesse (as ações definidas) e com o valor disponível*” (Escola 1, Assistente Escolar, 2017). Sua resposta reitera o problema da falta de flexibilidade do programa em relação à definição das ações e ao uso dos recursos pelas escolas, que se limitam a providenciar mão de obra para execução de serviços, sem que se mencione, em momento algum, a dimensão de ensino e aprendizagem. Embora o plano não tenha chegado a ser desenvolvido em sua plenitude, – pois as duas entrevistadas afirmaram que os recursos do programa não foram utilizados – a gestora da Escola 1 respondeu que a equipe gestora foi responsável pelo acompanhamento do planejamento e execução do plano.

Parte essencial para o sucesso do PDE Escola está na interpretação dos índices e metas educacionais para tomada de decisão das ações de planejamento. No entanto, a gestora não soube informar como ocorreu a interpretação dos índices e metas educacionais e o planejamento das ações durante a elaboração do planejamento. Percebem-se inconsistências entre as informações prestadas pela assistente escolar em resposta à pergunta relativa a este tema:

A gente se reuniu com os professores, pelo menos... é. O programa é o seguinte 2011 foi escolhido para atuar em 2014 (a informação correta é o ano de 2013). Em 2014 houve outra reunião com as professoras para atuar no ano de 2016, que seria o ano que a gente estava na escola, em 2016 teve uma outra atuação, um outro encontro, um outro acompanhamento para fazer um trabalho para o próximo ano. (Escola 1, Assistente Escolar, 2017).

Vemos que há falta de sintonia temporal nas informações dadas pela assistente escolar. De acordo com seu depoimento, teria havido reunião com as professoras em 2014, embora seu ingresso na unidade escolar tenha ocorrido somente em 2015. Também é inconsistente a mencionada reunião que teria acontecido em 2016, uma vez que o PDE Escola tinha sido encerrado em 2015 na unidade escolar. Também o depoimento sobre a participação dos professores

contrasta com a não inclusão dos mesmos no GT, espaço formalmente concebido no desenho do programa para oportunizar a inclusão de membros da comunidade escolar no planejamento estratégico.

Outra das dimensões investigadas diz respeito aos critérios utilizados pelas escolas para alocação e uso dos recursos do PDE Escola, visando à melhoria dos resultados escolares.

A assistente escolar declarou que o critério teria sido as necessidades da escola e da comunidade. No entanto, também informou que, apesar de a escola ter recebido os recursos do PDE Escola, os mesmos acabaram por não ser utilizados porque:

Sim, a gente tem pouco tempo, são muitos documentos exigidos, e o valor também, é um valor elaborado, só posso gastar tanto com alguma coisa, às vezes precisava gastar mais um pouco e não podia (Escola 1, Assistente Escolar, 2017).

Em nome de uma maior transparência e de uma melhor utilização dos recursos públicos, o programa prevê a apresentação de orçamento de três fornecedores ou prestadores de serviços para realização de contrato de serviços ou aquisição de bens, e isto teria representado um obstáculo para a execução do orçamento pela escola.

Este argumento reapareceu quando a assistente foi indagada sobre as dificuldades encontradas para o desenvolvimento das ações previstas no PDE Escola: “A dificuldade é essa que eu te falei, a gente tinha pouco tempo, tinha o recurso, e aí quando a gente conseguia, não podia (utilizar) porque faltava o valor”.

A gestora, por sua vez, não soube informar as dificuldades encontradas para o desenvolvimento das ações previstas no PDE Escola, mas informou que o valor ficava defasado e o recurso era insuficiente. Posteriormente, a diretora confirmou que os recursos não foram utilizados e atribuiu isso ao aumento dos preços. Sua visão sobre as razões que explicam a não utilização dos recursos é a seguinte:

Foi a dificuldade da gente ter essa questão das obras, não é isso? (pergunta para a assistente escolar). É, nós tivemos muito, isso eu lembro porque eu vivenciei com a Assistente Escolar, a gente... ela mesma procurava vários fornecedores, pessoal de obra ir lá (na escola) e quando fazia a questão da como é que é o nome? (pergunta para a assistente escolar) planilha de preços, o valor, ele estava maior do que o valor que foi quando eles fizeram em 2014. Vou te dar um exemplo: esse copo aqui, hoje, em 2017 ele vale 5 reais, um exemplo, mas quando você for comprá-lo em 2019 ele vai tá 10, aí

você não consegue utilizar o recurso. Teve algumas questões dessa, não teve assistente escolar? (Escola 1, gestora, 2017).

Perguntada sobre os problemas da escola que estariam fora das dimensões contempladas no âmbito do PDE Escola, a assistente escolar não soube responder.

Quando perguntada se a participação da instituição no PDE Escola e a ênfase na aquisição de material teria, na percepção da diretora e da agente escolar, influenciado a prática pedagógica e a aprendizagem dos alunos, as respostas foram as seguintes:

É, o objetivo dele. É isso né?, Que de acordo com o Ideb, pode a verba ajudar na melhoria da escola, acho que sim, os equipamentos que são comprados, os que são usados, ajuda muito na interatividade do professor-aluno (...)

Sim. Na compra de objetos. Material didático, que ajuda o trabalho do professor dentro da sala de aula(Escola 1, assistente escolar, 2017).

O direcionamento do PDE Escola para resolução dos problemas de infraestrutura foi enfatizado no planejamento da escola e nos depoimentos e é retomado quando indago quais seriam as contribuições que o PDE Escola deixaria na escola e como contribuiria especificamente na melhoria dos resultados:

O PDE Escola é muito importante pro crescimento da escola no todo, visando à melhoria né da aprendizagem. Isso aí com certeza (...) Sim, porque com esse recurso dá pra ser, dá pra comprar vários materiais, melhoria da questão da acessibilidade dos alunos que precisam. Ne?(Escola 1, Gestora, 2017).

Sobre a percepção do engajamento e participação dos professores e funcionários da escola anteriormente e após a aplicação do PDE Escola, a agente escolar afirmou que “*Então, como essa verba a gente não conseguiu usar, então não pude ver esse engajamento*”. Por sua vez, a gestora não soube informar. Mesmo sem ter podido utilizar os recursos, a participação da comunidade escolar no PDE Escola não deveria se restringir à fase do uso dos recursos.

A necessidade de a escola possuir a UEx gera demandas junto aos atores escolares que precisam se disponibilizar a fazer parte do grupo responsável pela execução do plano, além de precisar registrar seus CPFs em cartório e na receita federal, o que os torna responsáveis pelo uso das verbas recebidas. Neste quadro, a rotatividade dos funcionários e as ingerências políticas na educação pública municipal se apresentam, a nosso ver, como complicadores para o engajamento participativo dos agentes escolares, pois as constantes mudanças nos cargos de gestão geram horizontes incertos para as escolas.

Como outro dos objetivos da pesquisa foi verificar como era percebida a influência do PDE Escola nos resultados do Ideb, entre 2013 e 2015, foi perguntado a que fatores as agentes escolares entrevistadas atribuiriam o desempenho obtido. Foi a seguinte a resposta obtida da assistente escolar: “*Como eu não estava nesse período, pra mim ver essa melhoria, eu não sei te dizer certo quais são os fatores*”. A gestora, por sua vez, não respondeu essa pergunta. Embora não seja possível tirar alguma conclusão destes depoimentos, as respostas sugerem que a escola não tem a prática de analisar seu desempenho e os índices que compõem o resultado do Ideb.

Sobre a existência de alguma política específica da SMECE voltada à melhoria dos resultados e à formação dos professores, obtivemos as seguintes respostas:

Sim eles têm formação PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa do governo federal), tem outros cursos que eles recebem (intervenção da diretora) e a escola também recebe muita ajuda da prefeitura para que dê continuidade no aumento do Ideb (Escola 1, assistente escolar, 2017).

A gestora praticamente repetiu as informações fornecidas pela assistente escolar:

Tem o do governo federal que é o PNAIC. Tem que a Secretaria de Educação fornece, que é formação continuada né, se não me engano é esse nome, tem cursos pra gestão também (interferência da assistente escolar) (Escola 1, gestora, 2017).

Na análise documental, foi identificado que a instituição da gratificação por desempenho Gdeb pelo sistema público municipal, se destina à melhoria do Ideb de sua rede de ensino. Em razão disso, incorporamos à entrevista uma pergunta complementar que buscava indagar se a escola teve acesso a alguma informação, a curso ou material informativo a respeito da escola obter a gratificação por melhoria do desempenho, via a Gdeb. A resposta da Assistente Escolar foi que não houve.

De forma complementar, perguntamos se escola passou a ter algum tipo de reconhecimento ou cobrança por parte da Secretaria, a partir do PDE Escola. Segundo a assistente escolar, o setor responsável da SMECE faz frequentemente contato telefônico, para “cobrar” se está sendo feito uso da verba, para propor conversas sobre os recursos. Afirma, ainda, que a Secretaria de Educação está sempre junto dos agentes escolares. A gestora respondeu apenas enfatizando a cobrança da SMECE por telefone.

Apesar das cobranças e ofertas de apoio, o fato de a Escola 1 ter planejado a aplicação dos recursos financeiros recebidos no âmbito do programa, e o fato de não ter conseguido utilizá-los revela que a relação estabelecida pela SMECE com a escola não foi capaz de garantir o adequado funcionamento do PDE Escola.

Os contatos iniciais com as escolas investigadas e as entrevistas realizadas mostraram que, embora disponibilize uma ferramenta de planejamento gerencial e preconize o apoio técnico, o PDE Escola não consegue oferecer subsídios conceituais e operacionais para qualificar as ações de planejamento das escolas. A elaboração pela escola do plano estratégico deveria ser ancorada em tais subsídios, que deveriam contemplar com prioridade orientações e o monitoramento não apenas no que respeita ao gerenciamento dos recursos financeiros, mas também ao diagnóstico e à participação e envolvimento da comunidade escolar.

A Escola 1 informou que a divulgação dos resultados do SAERJ, da Prova Brasil e do Ideb entre alunos, pais e escola é feita através de reunião, seja para comunicar a que haverá aplicação do Saerj, seja para informar aos pais sobre os resultados obtidos.

Quando perguntadas sobre suas expectativas em relação ao resultado da escola no próximo Ideb, as respostas aqui riram um tom mais esperançoso do que objetivo: *Hum. Tem que ser boa,né?, Aumentar, subir.* (Escola 1, assistente escolar, 2017). *Melhorar bastante, que veio,né?*(Escola 1, gestora, 2017)

Foi perguntado, também, se, após a finalização do PDE Escola sem ter sido possível a utilização dos recursos, a escola pretendia continuar a utilizar o PDDE-Interativo para melhoria do Ideb e do desempenho da escola na Prova Brasil. A resposta foi afirmativa, pois “*isso é uma coisa que enriquece a escola, com certeza*”. (Escola 1, assistente escolar, 2017).

A assistente escolar foi reconhecida pela gestora da Escola 1 como a pessoa responsável pelo programa. Esta posição é confirmada pelas respostas dadas pela assistente escolar ao longo da entrevista, sempre mais bem elaboradas e mais informadas a respeito do PDE Escola do que as da gestora.

6.3.3 Entrevista com a Gestora escolar da Escola 2

Para tentar identificar como era percebida pelas agentes escolares que compuseram o GT, que aceitaram participar da entrevista, a reação da escola à informação de que teria sido priorizada pelo PDE Escola, em virtude de seu desempenho ter sido considerado abaixo da meta do Ideb, somente foi possível entrevistar a gestora da Escola 2. A gestora disse acreditar que seria

devido ao baixo rendimento das crianças e, também, porque antes por ser do estado, tinha aquela aprovação automática, nisso que passou para a prefeitura, já não era mais.

A diretora reconhece o desempenho insatisfatório da escola no Ideb, associando-o ao processo de aprovação automática. No entanto, há de se levar em conta que a escola foi municipalizada em 2008, e que foram usados os dados de 2013 para a seleção das escolas em situação de participar do programa.

Em relação à composição do Grupo de Trabalho do PDE Escola, a gestora informou que quem coordenou e participou do processo de elaboração do PDE Escola foi a vice-diretora, responsável pelo programa, e também ela como diretora e um pedagogo. O pedagogo não consta no registro do GT e ele próprio confirmou não ter participado do processo.

A gestora da Escola 2 disse não ter recebido informação sobre uma possível oferta de capacitação para ingresso no programa. Ao responder se a escola necessitou de suporte na elaboração do plano estratégico, a gestora respondeu: “Acredito até que a Secretaria chamou entendeu, para dar alguma orientação, alguma coisa assim, mas não me lembro porque que a vice-diretora praticamente que ficou para fazer as coisas, aí a gente dividia.” (Escola 1, gestora, 2017).

Reiterou que a vice-diretora foi a responsável pelo acompanhamento do planejamento e execução do plano, e que seu papel como diretora foi apenas de assessoramento: “A vice-diretora que foi responsável e eu só, assim, assessorava em alguma coisa que ela tinha dúvida, mas ela que ficou responsável mesmo” (Escola 2, gestora, 2017).

O tema da ênfase do planejamento na dimensão infraestrutura foi retomado quando foi indagado quais seriam as contribuições que o PDE Escola deixaria na escola e como contribuiria especificamente na melhoria dos resultados:

Sim. Porque com até mesmo a verba que eles mandavam para gente, mandam tal, aí a gente já pode assim, fazer uma nova estrutura na escola,

comprar mais alguma coisa tipo jogos, para gente fazer... mudar um pouco como trabalhar com as crianças, com essas crianças com mais dificuldade (Escola, 2, gestora, 2017).

A gestora da Escola 2 informou que em relação à interpretação dos índices e metas educacionais e ao planejamento das ações disponíveis no programa, a escola apenas conseguiu incorporar ao planejamento e realizar atividades que estavam previstas no desenho do PDE Escola, corroborando a mesma percepção das agentes da Escola 1:

A gente foi vendo o que encaixava melhor na escola, e o que tipo assim, que a gente achava que dava para a gente fazer, porque tem coisas que são assim, bem mirabolantes, que não tem nada a ver com a nossa realidade, não tinha a nada a ver com a realidade da escola (Escola 2, gestora, 2017).

Apesar de o PDE Escola ter funcionado de maneira diferenciada nas duas instituições, há o entendimento comum dos agentes escolares entrevistados de que o programa não atenderia às especificidades das escolas investigadas. A gestora respondeu que existiam ações que a escola pretendia adotar, mas não estavam disponíveis no programa. Embora a gestora não lembrasse quais seriam precisamente essas ações, ela disse ter ideia de que, entre os problemas identificados pela escola, que fugiam às dimensões previstas no PDE Escola estava a percepção da falta de maior autonomia para a escola utilizar os recursos financeiros do programa. “*Eu acho que a gente precisaria ter mais uma autonomia com relação a esse dinheiro porque, às vezes, o PDE determina o que você pode, mas nem sempre aquilo é a necessidade da escola*” (Escola, 2, gestora, 2017). O problema com a limitação da autonomia das escolas para determinar com um maior grau de liberdade suas necessidades para aplicação dos recursos repassados pelo programa é reiterado quando a diretora se refere às dificuldades encontradas para o desenvolvimento das ações previstas no PDE Escola.

A crítica ao distanciamento entre as políticas educacionais que a escola recebe e a realidade da escola foi reiterada pela diretora quando mencionou que os cursos oferecidos pelo sistema municipal de ensino para a formação dos professores nem sempre atendem as especificidades da instituição escolar: “*Tem lá os cursos que eles proporcionam para o professor, só que nem sempre é a nossa realidade*”. (Escola, 2, gestora, 2017).

O ajustamento do PDE Escola à realidade da escola foi abordado quando perguntamos à diretora se, na sua opinião, o programa teria influenciado a prática

pedagógica. Para ela, o fato de o professor elaborar o plano favoreceria o direcionamento do mesmo para a realidade da escola. Ao que parece, a crítica à limitação da autonomia na elaboração do plano se restringiria ao uso dos recursos financeiros.

A resposta sobre uma possível influência do PDE Escola na aprendizagem dos alunos segue a mesma lógica:

Isso aí praticamente é a mesma coisa que eu respondi, na outra (pergunta). É isso aí, o professor, ele vai, ele elabora qual é a necessidade, e geralmente faz junto e cada um fala a necessidade da sua turma né?, Aí, naquilo ali, ele já vai e aplica mais o que realmente a turma está precisando. E em termos do que a gente vai comprar também, ele já fala, jogos, isso e aquilo, acho que a gente assim, dá pra ajudar bastante, por essa participação do professor (Escola 2, gestora, 2017).

Embora não existam evidências que corroborem a participação dos professores no programa, a visão da gestora à pergunta sobre o engajamento e à participação dos professores e funcionários da escola teve uma resposta afirmativa e uma menção à gratificação de desempenho associada à melhoria do Ideb:

Com certeza. Até mesmo para gente alcançar o Ideb, que era o sonho de todo mundo, que a prefeita disse que ia dar um dinheiro bom para quem alcançasse, nós estamos esperando, aí o professor se empenhou mais ainda, né? (Escola 2, gestora, 2017).

A uma pergunta complementar sobre a Gdeb, a gestora respondeu que a escola estava à espera do repasse da gratificação e que o desempenho da escola foi muito além da meta estabelecida pelo Ideb. Este depoimento, em particular, coloca em causa se a melhoria de Ideb não estaria mais relacionada à motivação gerada pela bonificação prometida pela prefeitura à escola do que à aplicação do PDE Escola e seu modelo de planejamento.

Ao mesmo tempo a gestora aponta que a evolução dos resultados do Ideb entre 2013 e 2015 também estaria relacionada com o engajamento do corpo docente e com o desconforto gerado pelo baixo desempenho da escola.

O esforço do professor, porque eles se esforçaram bastante para a gente sair, porque era muito baixo, entendeu, então eu acho que isso aí, eles se esforçaram bastante, correram atrás para melhorar, e até mesmo para elevar o nível de nossa escola né, porque é muito chato você quando recebe aquele resultado e a escola está lá embaixo (Escola 2, gestora, 2017).

Chamou nossa atenção a argumentação relativa ao esforço dos professores no contexto da Gdeb, uma vez que sua análise da melhoria do resultado da escola

não foi vinculada a alguma modificação na forma de planejamento, nem para possíveis impactos das ações priorizadas em cada dimensão alvo do plano, conforme o desenho do PDE Escola. Se levarmos em consideração que a escola não percebeu problemas na dimensão da gestão que resultassem em novas práticas, e que a gestora não conhecia as ações planejadas no âmbito do programa, podemos inferir que é bem possível que a Gdeb tenha sido a indutora da melhoria do desempenho escolar, e não o PDE Escola.

A resposta sobre as possíveis contribuições do PDE Escola para a melhoria dos resultados é atribuída, assim, ao interesse dos professores: *“Eu acredito que agora o professor também não vai querer que o Ideb baixe, né?; vai querer manter ou que aumente, porque aí também é a valorização dele”*(Escola 2, gestora, 2017).

Ao ser indagada se a escola pretende continuar utilizando o PDDE-Interativo para melhoria do Ideb e resultados da Prova Brasil, a gestora respondeu um lacônico “sim”, sem valorizar a continuidade do que já fora realizado ou um possível legado do programa para a escola.

A forte ênfase dada pela Escola 2 aos problemas de infraestrutura no planejamento e implementação do PDE Escola desenha um horizonte limitado para a manutenção do programa, pois uma vez que os recursos financeiros são repassados para a unidade escolar, interrompe-se a funcionalidade do programa.

A respeito dos critérios adotados para alocação de recursos, a diretora respondeu:

Nós tivemos uma reunião com os professores para ver o que seria mais ideal em cima das ações que a gente queria fazer, e o que a gente utilizou mesmo, foi com o que a gente achou que poderia ajudar naquilo que a gente estava pretendendo alcançar. Eu acho que aí ficou também que a gente, acho que foi o aumento do Ideb, que deu uma melhorada boa(Escola 2, gestora, 2017).

A resposta permite associar o diagnóstico com a tomada de decisão para melhoria do Ideb, conforme o plano estratégico analisado. Este é um aspecto que parece diferenciar esta escola da Escola 1 que não conseguiu desenvolver o programa plenamente. Embora o GT da Escola 2 não tenha incorporado os demais atores escolares em sua composição, é possível que a reunião com os professores tenha contribuído para uma maior ênfase em ações pedagógicas.

A gestora informou que a divulgação dos resultados da Escola 2 envolveu, também, a utilização de faixa externa e a reunião com os pais e que não houve nenhum tipo de reconhecimento ou cobrança por parte da Secretaria quanto aos resultados quando foi adotado o PDE Escola.

A gestora da Escola 2 encerrou a entrevista afirmando sua expectativa de melhoria do Ideb.

6.3.4

Entrevista com a Coordenadora Municipal do PDE Escola

A entrevista com a coordenadora municipal do PDE Escola em Campos dos Goytacazes foi a última a ser realizada, na expectativa de obtermos informações complementares.

Já no primeiro contato, a coordenadora do programa mencionou que o PDE Escola era visto como PDE Estrutura. Em razão disso, a primeira pergunta da entrevista buscou explorar melhor o entendimento do PDE Escola pela secretaria de educação.

Tem o PDDE que é o programa do governo federal, dividido em quatro vertentes para uso dos recursos. Tem o PDE Estrutura, tem o PDE Qualidade, o PDE Integral e tem o PDE Básico. O PDDE básico, todas as escolas que têm a UEx recebem. E o (PDE) Estrutura, eles dividiram alguns programas do MEC entre os outros, então o PDE Estrutura atende o PDE Escola e atende também o (PDE) Acessibilidade e tem o outro também que atende, que é o (PDE) Escola Campo. Esses três programas estão inseridos no PDDE Estrutura. E aí explica que nessa divisão eles (os recursos do programa) são mais mesmo destinados à melhoria da estrutura física da escola, à infraestrutura da escola (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Esse depoimento sobre o PDE Escola ser um programa identificado como PDE Estrutura é uma chave de leitura de como o município de Campos dos Goytacazes compreende e recebe o programa delineado pelo governo federal. A mencionada falta ou precariedade de infraestrutura das escolas municipais estaria assim associada ao fato de o PDE Escola ser “lido” localmente como um programa cujos recursos devem ser canalizados para melhoria física ou material da escola.

Dito de outra forma, é como se operasse, na visão dos agentes escolares, uma redução do PDE Escola ao PDE Estrutura, que acaba por ancorar as ações definidas com vistas à superação dos problemas diagnosticados, mesmo aqueles de natureza pedagógica, majoritariamente na dimensão de infraestrutura.

A implantação do programa no município ocorreu em 2009 e, de acordo com a entrevistada, ocorreram inicialmente ações articuladoras entre o governo federal, a SMECE e as escolas:

Sim, no início de 2009 quando começou...na verdade, o PDE começou em 2007. Mas o município, começou a implementar mesmo as ações em 2009, onde não era nem informatizado, não existia sistema (PDDE Interativo), era tudo preparado com Word (programa de edição de texto), mandado por disquete pro MEC, era assim. Depois, então, e nesse ano de 2009, a gente recebeu aqui uma equipe técnica do MEC né, assessores do MEC para dar uma capacitação de uma semana, do PDE Escola, para todas as gestoras de escola de vários municípios, município de Campos, São Fidélis, São João da Barra, Quissamã e Carapebus(Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Após a capacitação inicial do programa em 2009 para a implantação do programa, ocorreram ações de o apoio técnico federal para o município:

O apoio técnico foi essa questão de formação tanto para a formação para os gestores daqui e a gente também né, a formação ofereceu capacitação para os técnicos da Secretaria. Logo após uns outros anos, a gente já recebeu a parte técnica mesmo né, a tecnologia, a informatização, o sistema que era até pelo SIMEC, que agora é PDE Interativo, mas no início foi através do sistema do Simec, que tá aliado e trabalha junto com o MEC (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

A visita dos técnicos do programa às escolas e à SMECE somente aconteceu no início, já que após as modificações tecnológicas apontadas pela coordenadora, a interlocução passou a ser mediada pela SMECE, que se solidificou como canal de comunicação entre escola e MEC. Ao ingressar no programa através do Acordo o município teve que seguir as determinações para adesão ao PDE e instituiu o Comitê Estratégico para fazer a interlocução.

Sim ofereceu sim, a primeira coisa que a Secretaria fez foi instituir um Comitê Estratégico com a coordenação que, no caso até hoje sou eu, e um grupo de doze pessoas no comitê. Esse comitê tem a publicação no diário oficial (institucionalização do programa). Ele foi instituído através de Diário Oficial, foi encaminhado pro MEC, e o MEC validou esse comitê, e essas pessoas começaram a trabalhar junto com os gestores para a elaboração do plano(Coordenadora do PDE Escola, 2017).

De acordo com as informações fornecidas, as ações de capacitação do PDE Escola ocorreram conforme as etapas de evolução do programa.

Neste contexto, foi perguntado como ocorreu a divulgação junto às escolas selecionadas para inclusão no programa.

E a divulgação, a gente, o município recebeu a lista né, das escolas que tinham sido priorizadas, que é o MEC que escolhe essas escolas, através do Ideb né, do resultado do Ideb de cada uma, e a gente fez uma chamada dessas escolas, convocou todas na própria sede da Secretaria, onde a gente

informou da necessidade de fazer a elaboração do plano, de envolver todos os participantes da comunidade, na verdade da comunidade externa e interna da escola. Então, todos que fazem parte daquela comunidade da escola teriam que estar participando e contribuindo na elaboração do plano (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

No período de escolha das escolas para compor o recorte da pesquisa fizemos a análise do Ideb das escolas priorizadas em 2014 e constatamos que algumas escolas tinham desempenho acima da meta e, ainda assim, tinham sido contempladas no PDE Escola. Em razão disso, incluímos no roteiro de entrevista o questionamento sobre os critérios utilizados para seleção das escolas municipais:

Em 2014, eles (governo federal) entenderam que havia a necessidade de reforço em algumas escolas e eles ampliaram o Ideb, então no início lá em 2009, senão me engano era abaixo de 1.5 (desempenho no IDEB) que as escolas receberiam. Quando foi em 2014 houve uma resolução que seria de aumentar o índice, que eu não me lembro muito bem, 3.9 eu acho, então todas as escolas que não haviam atingido aquele 3.9, mesmo que já haviam recebido o recurso, receberiam novamente esse recurso (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

A coordenadora informou que a escolha das escolas é feita no âmbito federal, sem a intervenção do município na decisão, e que a divulgação foi publicada em uma lista com todas as escolas priorizadas no Brasil. Então, se foram contempladas escolas pelo PDE Escola, que a princípio, teriam atingido a meta é porque essa meta foi recalculada tendo como referência o Ideb considerado desejável para o país.

Na sequência, perguntamos como foi feita a comunicação às escolas que foram priorizadas pelo PDE Escola e qual foi a reação da comunidade escolar.

É feita uma listagem que a gente recebe mesmo, vem até através do PAR, PDDE Interativo, tudo informatizado no sistema, e a gente informa a gestora, e as gestoras, ao mesmo tempo que elas vibram, que é um recurso que vem pra escola, elas sentem necessidade, elas têm também algumas dificuldades para elaborar o plano, por questão de falta de informação mesmo de como isso vai ter que ser realizado dentro da escola, mobilizar as pessoas, a dificuldade elas têm, de mobilizar todos para que possa elaborar de um plano fiel, um diagnóstico bem próximo a realidade deles. Isso aí é a dificuldade maior que elas têm (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Sobre a reação das escolas, a coordenadora acrescenta:

É essa reação. Sempre elas acham: não, como que não! Porque elas não têm, na verdade na escola elas não têm um resultado que elas possam fazer comparação, tipo assim, quando eu falava a escola aqui está com 30% de distorção idade-série, (a resposta da gestora era) não, não é possível não tem isso, mas tinha. Elas não têm o costume de fazer levantamento de dados

estatísticos para que a escola possa trabalhar, quer dizer, a dificuldade é o percentual, falava em percentual elas quase achavam que eu estava pegando mentira. Quando eu ia fazer (a comunicação da priorização no programa) viam que era isso mesmo. Então, tinha lá um índice de reprovação de 45% e elas não tinham noção do percentual, porque a escola é pequena, então qualquer..., quando a escola é muito grande dá pra disfarçar, mas quando a escola é pequena, qualquer númerozinho, dois, três alunos é o suficiente para aumentar o percentual, então elas ficavam meio assustadas com os dados, mas eram dados reais. Elas entenderam. Foi bom que deu uma sacudida, deu uma despertada nelas, a escola não está tão bem assim, e eu falava, se estive tão bem, não estaria recebendo o PDE Escola (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

A surpresa causada nos agentes escolares pelas informações prestadas pela coordenadora a respeito das taxas de reprovação praticadas na escola mostra o quanto é difícil para as unidades escolares refletir sobre seu papel no desempenho e na trajetória dos alunos. Este relato ajuda a iluminar o entendimento das razões que fazem com que sejam enfatizados pela escola no planejamento do PDE Escola os aspectos infraestruturais como forma de equacionamento de problemas que, como a reprovação e o baixo desempenho, são de natureza gerencial e pedagógica.

Esta consideração é reforçada pela coordenadora quando declara durante a entrevista que as escolas enfrentaram problemas e resistências para realizar o diagnóstico:

É, resistência sim, porque a cultura de planejar elas não têm né, (indicação de reação das escolas) então é mais um planejamento (trabalho a ser feito), a é mais um documento para preencher né, mais uma reunião, sempre reclamando com essas dificuldades. Outras não, outras também têm o olhar (indicação de reação das escolas) esse é o momento de fazer uma reflexão legal da escola, como a escola está caminhando, se é isso mesmo, se não é. Então tem, vamos dizer assim, 50% de alegria e 50% de problema, achando que é um problema, que o PDE Escola é um problema, porque o resultado não está legal e elas não aceitam muito bem isso (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Outra dificuldade apontada pela coordenadora foi a falta de participação na elaboração do plano.

Primeiro, a de reunir toda a equipe e formar esse GT. Isso aí foi difícil, mobilizar a comunidade externa e interna. A externa, então, é mais difícil ainda né, que são mães que acham que...Elas pensam até que não têm muita contribuição para dar à escola, porque algumas estudaram pouco, mas essa cultura tem que ser mudada. É uma luta danada; eles têm que participar. Os professores também têm essa resistência porque é mais uma coisa pra fazer, mais um planejamento, mais um dado, mais uma estatística para levantar. Elas têm essa dificuldade também. Dificuldade de realizar as reuniões para planejar, não é só uma, uma não é o suficiente, têm que ser várias reuniões

para tá sempre fazendo o diagnóstico, para que possa fazer o diagnóstico real das escolas (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

É explícito no referencial do PDE Escola que o sucesso do programa é associado à participação dos atores escolares em todo seu processo de implantação. Nos casos em que a participação, notadamente dos professores, é frágil ou inexistente, dificilmente há uma ruptura com formas centralizadas de planejamento e gestão, que frequentemente impedem a existência de acordos e os momentos de troca e de reflexão conjunta sobre os problemas e desafios da escola.

O planejamento da escola sem a preocupação em produzi-lo através das discussões com e entre os professores, equipes de direção, famílias etc parece basear-se em um modelo burocrático de gestão, que não foi atingido nem pela gestão democrática preconizada legalmente, nem pelo gerencialismo subjacente ao desenho de muitas das políticas educacionais do governo federal e dos governos estaduais.

A isto se soma uma série de desconhecimentos de ordem operacional relativos ao PDE Escola, que reduzem o interesse dos agentes escolares em participar e para lidar diretamente com o PDE Escola.

Técnica tivemos também. Primeiro, que muitas escolas não têm um Auxiliar de Secretária (cargo de suporte administrativo), onde poderia fazer esse trabalho, na questão de informar lá no sistema, trabalhar com o sistema. Elas têm essa dificuldade, tanto que o tempo todo a Secretaria de Educação tem que estar dando esse apoio para elas, porque as que não tem Auxiliar de Secretária...E muitas gestoras também não têm habilidade com informática, elas têm que buscar ajuda no setor. O comitê foi feito pra isso também, pra dar suporte técnico e em questões de informática, de internet também, porque as escolas às vezes não têm, então, muitas vezes a gente atendia as escolas no laboratório de informática da própria SMECE, fazia lá um mutirão e atendia cinco, seis escolas que estavam sem internet. Traziam as pessoas responsáveis para participar, e elas reuniam ali e a gente estava dando todo o atendimento tecnológico, na verdade (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

A coordenadora afirma a existência de uma equipe que oferece suporte ao PDE Escola. Além disso, a responsabilidade pelo acompanhamento e pelo monitoramento das ações e metas definidas estrategicamente pelas escolas é do setor de Gestão Escolar. Mesmo assim, algumas escolas não conseguem superar as dificuldades de diferentes níveis envolvidas na realização do planejamento e principalmente dos recursos financeiros e da prestação de contas.

Esses recursos são feitos através de... Nós temos uma equipe lá que se chama Financeiro, não é nem financeiro, é uma equipe que fazia parte da gestão, hoje não, mas é um membro da Gestar Escolar (setor da SMECE), uma equipe de 10 pessoas responsáveis pela prestação de contas de cada escola e que dá toda orientação, através das resoluções de cada programa. Elas têm essa atribuição de cuidar de toda prestação, cada escola tem seu atendimento, cada pessoa tem seu grupo de escola para atender, então prestação de contas pela Secretaria de Educação (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Na verdade, as entrevistas revelaram que, apesar de o desenho do PDE Escola contemplar incentivos financeiros e apoio técnico como mecanismos de indução do planejamento estratégico entre as escolas, o fato de a Escola 1 não ter conseguido utilizar os recursos repassados no âmbito do programa por falta de suporte tecnológico é um exemplo da ineficiência do PDE Escola e da SMECE na criação de uma estrutura de apoio à implementação e operacionalização do plano em cada unidade escolar.

A este respeito a coordenadora afirmou:

Então, tivemos dificuldades nesse engajamento né, nessa participação de todos. Eu acho que é o maior problema hoje. Nós trabalhamos com um GT que a gente não tinha um Conselho (Escolar), a gente fala em Conselho hoje, que está praticamente, não tem como não ter mais, e existe uma resistência grande, ninguém quer fazer parte, ninguém quer participar. A gente até entende que tem a correria do dia, os professores ganham mal, eles precisam sair dali (da escola) para atuar em uma outra unidade, ninguém quer esticar o horário mais um pouquinho, não tem como; também tirar do aluno não tem como (em relação a liberar os alunos mais cedo para que as pessoas possam se reunir). Então, é esse momento que a gente está buscando aqui todo dia. A gente está pensando uma estratégia de fazer alguma coisa para que as pessoas possam participar mais, queiram participar. Não é uma coisa na marra, a gente queria mudar isso aí e as pessoas se sentirem à vontade e querer estar ali participando para melhorar essa escola. Isso aí é quase uma utopia (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Notadamente em relação a SMECE, a necessidade de os integrantes do GT terem que se deslocar até a secretaria para participar do programa implica em uma dinâmica que não apenas fragiliza os canais de comunicação entre os participantes do GT e o restante da escola, como pode também funcionar como um fator de desmotivação para possíveis candidatos.

Para a coordenadora, não é apenas a falta de corpo técnico qualificado para a operacionalização do sistema informatizado do PDE Escola ou a incompreensão dos aspectos teórico metodológicos do programa que interferem na sua eficácia. As escolas enfrentam uma significativa dificuldade para analisar os componentes

do Ideb, para interpretar os resultados da Prova Brasil e para fazer uso dos mesmos no estabelecimento das ações e metas da escola no âmbito do programa.

Os dados da Prova Brasil muitas vezes não correspondiam, ou não tinham nem no sistema, porque muitas escolas não passaram pelo processo, não realizaram a Prova Brasil. Então, com isso, ficou também o comprometimento do resultado do Ideb, né. Elas analisarem esse resultado... elas não têm uma habilidade ainda pra isso, apesar até do Departamento Pedagógico fazer muita reunião com elas, reuniões e reuniões para fazer toda essa explicação do que que é o Ideb, do que que é a Prova Brasil e que uma coisa estava aliada à outra. Só que ainda a escola sente dificuldade de fazer análise do resultado (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

A dificuldade técnica enfrentada pelas escolas também contribui para nossa compreensão das razões pelas quais algumas escolas não concluíram o plano ou sua implementação.

Algumas escolas, elas foram priorizadas, mas estavam com problema na UEx. Essas escolas, a maioria era estadual que passou a ser municipalizada e tinha uma pendência no CNPJ da escola. Então, não tinha como gastar o recurso se a UEx estava com problema. Outras escolas... Teve uma escola que não fez mesmo, por dificuldade de gestão, a gestão criou resistência e não realizou. E as outras escolas, eu acredito, são escolas que receberam só para fazer o planejamento pedagógico mesmo, né, mas que ao recurso já não tinham mais direito porque já tinham recebido (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Uma questão peculiar que identificamos na implantação do PDE Escola em Campos dos Goytacazes é sua localização no setor de Gestão Escolar.

No organograma da SMECE, existe uma separação entre a equipe de Gestão Escolar e a equipe Pedagógica. Trata-se de setores que não dialogam entre si e que criam hiatos como essas e outras áreas envolvidas. No caso, o PDE Escola foi alocado no setor de Gestão Escolar. Ao se separar as dimensões pedagógica e de gestão, e ao se alocar PDE Escola no setor de gestão, pode-se estar sinalizando para as escolas que a ênfase do programa não está nos aspectos pedagógicos relacionados ao baixo desempenho e aos índices de repetência e atraso escolar, mas sim na dimensão material da escola. Da mesma forma, a preocupação maior da secretaria com aspectos materiais do PDE Escola parece ser indiciada pela constituição de equipe no interior da Gestão Escolar da SMECE para acompanhar e subsidiar a utilização e a prestação de contas dos recebidos do PDE Escola.

O lugar do PDE Escola no organograma da SMECE faz, como no caso dos integrantes do GT cuja participação se dá fora da escola, que se fragilizem e mesmo inviabilizem os canais de comunicação, como é o caso em tela, em que o

setor Pedagógico não toma conhecimento do PDE Escola e o setor de Gestão Escolar não interfere nas questões pedagógicas do município.

Sobre os pontos fortes e fracos do PDE Escola, a coordenadora observou:

Esse planejamento estratégico é forte porque faz as pessoas, todos os participantes da escola, comunidade interna e externa entender que é necessário um planejamento. E esse planejamento tem que ser feito com todos. É necessário ouvir todas as pessoas que fazem parte dali, que participam da comunidade, que trabalham na escola, que têm o filho na escola. Essas pessoas precisam participar desse planejamento. Elas sabem dizer realmente qual é o problema da escola, qual a dificuldade, sabem muito bem elaborar um diagnóstico da escola. E o ponto fraco que eu vejo, quando essa resistência da participação atrapalha, porque quando não há participação esse diagnóstico fica comprometido, e aí a gente não consegue aplicar bem, devidamente os recursos (...) (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Parece haver aqui uma compreensão invertida dos problemas. Embora a posição do PDE Escola no organograma da secretaria e o *modus operandi* do GT possam ser parte dos fatores que levam à resistência à participação e à manutenção da dificuldade da escola para se perceber nos resultados do Ideb e da Prova Brasil, o comprometimento do diagnóstico e da aplicação dos recursos, na avaliação da coordenadora, é devido "à resistência à participação". Mesmo que ela entenda que, quando o PDE Escola é realizado de forma "correta", pode resultar em práticas inovadoras e duradouras.

É, essas práticas inovadoras deveriam ser mesmo, quer dizer, não seria só um momento para planejar aquele momento ali. Mas pra planejar várias ações, ações inovadoras para poder resgatar todo o desempenho acadêmico dessas crianças e elevar...mas não adianta só planejar e ficar só no papel aquilo e não ter um monitoramento das ações. Então, o que eu acho mais gritante é a questão do planejamento. Não basta só planejar, basta planejar e colocar todas as ações, colocar em ação todo o planejamento, estar sempre revendo as ações. Ah, não é por aqui, mas vamos buscar outro caminho, buscar novas estratégias. É por aí (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Em linha com o tema da participação, à pergunta de se a formação do GT teria sido comprometida pela falta de disponibilidade e de engajamento dos atores escolares, a resposta da coordenadora foi afirmativa:

É, porque, isso aí, o GT se coloca, geralmente que fazem parte da UEx, que vão ter mesmo que fazer prestação de conta, essa coisa toda, e fica assim, muito às vezes na mão de uma pessoa só, centraliza, acaba centralizando, tendo que a gestora dar conta de tudo, então ela divide para a vice (diretora), ela divide para o Assistente Escolar ou para a pedagoga da escola, que às vezes também fica com essa responsabilidade, e reclama muito de estar fazendo sozinha, que ninguém ajuda. Essa aí é a fala de todos, eu acho que isso aí é uma coisa cultural de nossas escolas mesmo.

Todas, eu acho, que têm esse problema de participação, quase todas né. (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Entendemos que do que se trata não é de participação mas sim de delegação de atribuições. Um exemplo disso é que nas duas escolas investigadas o PDE Escola foi atribuído apenas a uma pessoa. No cenário de rotatividade de profissionais nas escolas de Campos dos Goytacazes, quando esta individualização acontece o programa fica ainda mais comprometido. É isto o que aconteceu com a Escola 1, quando da renúncia da equipe gestora e sua substituição. E também o que aconteceu na Escola 2, cuja vice-diretora foi a responsável pelo PDE Escola e, após sua saída da unidade escolar, há um esquecimento completo do programa e um desconhecimento total de seus possíveis desdobramentos. Neste caso, ninguém mais foi nomeado responsável pelo planejamento na escola após concluído o repasse dos recursos.

Em sua fala sobre as dificuldades na adoção do PDE Escola, a falta de recursos humanos qualificados é destacada:

Eu esqueci de falar esse detalhe. A maior dificuldade também no PDE é a questão recurso humano e a contrapartida do município, que muitas vezes a gente não tem, as escolas não têm, elas reclamam da questão da infraestrutura, que é a internet e computadores e também de recurso humano. São coisas que realmente dificultam o trabalho da gestora, da escola na verdade. Uma grande parte é recursos humanos. A gente tem vários projetos que ficam lá (na SMECE) e a gente fica sem conseguir (implementar). Existe o reforço escolar, a gente focou compra para melhorar o laboratório de informática. Aí, cadê o professor? Não tem o recurso humano. Vamos fazer o laboratório de ciências, equipou o laboratório de ciências. Cadê a pessoa para fazer esse trabalho no laboratório com as crianças? Então o recurso humano é sempre um problema sério, porque não dá para executar projeto sem a pessoa. Sem o recurso humano é quase impossível. Uma coordenação...era necessário ter alguém para coordenar todos os trabalhos do PDE Escola na escola, que aí era uma pessoa que ia estar ali sempre. A gente cá da Secretária fica difícil de acompanhar isso, são várias escolas, escolas distantes. Como que você acompanha a ação do dia-a-dia daquela escola do PDE? Se tivesse uma coordenação seria interessante também. Aí fica muito a critério do gestor o pedagogo acompanhar. e então, fica uma pessoa com várias atribuições. Ela não vai dar conta (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

As entrevistas com as diretoras confirmam o fato de nem sempre os recursos necessários para a realização das ações planejadas no PDE Escola serem fornecidos pelo sistema público municipal de ensino. Exemplo disso foi a ação definida pela Escola 1 para oferta de reforço escolar, cujo desenvolvimento

demandava a alocação de um professor, que não foi disponibilizado pela gestão educacional do município.

Na opinião da coordenadora, as contribuições do PDE Escola para a melhoria das escolas participantes dizem respeito ao sistema de monitoramento previsto para o uso dos recursos, que desafiaria as escolas a ir além do mero preenchimento de documentos formais.

Eu acho que tem sim um intuito de melhorar sim. Esse PDE Escola veio, é uma ferramenta de planejamento, eu acho que é um momento que por mais que elas (escolas) não queiram, mas elas têm que planejar, elas têm que fazer. Então, falhas têm? Têm. Mas já é um passo pra fazer essas pessoas pensarem em planejar, fazer planejamento. Não adianta fazer um PPP e botar na gaveta lá, como todas têm, e não ver mais o PPP. Leva quatro anos lá guardado e nem sabe o que planejou, qual ação, qual é a meta. O PDE Escola, às vezes, faz você rever isso porque existe a prestação de contas que elas têm que fazer e existe o monitoramento das ações, onde o MEC cobra o motivo, se fez ou não fez. Elas vão ter que pelo menos responder aquilo ali. Não realizou a ação por quê? Tem lá, elas têm que pelo menos apresentar junto com a prestação de contas, uma coisa é amarrada com a outra. Não adianta dizer: ah, 'eu comprei', mas a prestação de compra diz não que comprou, ou dizer que 'eu executei tal reforço escolar' mas lá na escola diz que não teve profissional pro reforço escolar (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

No que se refere às iniciativas ou incentivos da SMECE para melhoria dos resultados das escolas na Prova Brasil e no Ideb, a coordenadora argumentou que “o município investiu muito na equipe do Departamento Pedagógico, aonde essa equipe prepara todo um material específico dos descritores (da Prova Brasil)”.

Dentro desta temática, perguntamos sobre a existência da Gdeb.

Houve sim, mas foi do governo anterior, em 2014, se não me engano, que foi publicada essa portaria (em diário oficial) e os professores ...O ano passado teve o resultado, que foi relativo ao Ideb 2013, 2015 houve o resultado, e nenhum professor recebeu a gratificação, mas foi uma outra estratégia para que se elevasse o Ideb do município (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Perguntamos ainda se o diagnóstico realizado pelas escolas no âmbito do PDE Escola teria contribuído para que o sistema de ensino realizasse algum planejamento com/para as escolas municipais.

Sim, contribuiu sim. Muitos problemas das escolas (do PDE Escolas) eram problemas das outras escolas também, e o município teve como ter esse olhar, investir muito talvez não, mas teve como ter um olhar. E, no entanto, quando foi em 2013, 2012, todas as escolas passaram a receber o PDDE Interativo (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

Por último, a coordenadora do programa avaliou o PDE Escola:

Como uma ferramenta de trabalho importante, inovadora. Tem lá as perguntas que são pertinentes. É difícil até de responder, porque todo mundo que está respondendo, a gestora que responde sozinha tende a que? A responder sempre que está tudo bem. Por isso, é importante que todos os atores participem, porque cada um vai ter um olhar, o professor vai ter o olhar dele, o servente, o vigia, a mãe, o gestor, o assistente escolar, todos terão um olhar diferenciado. Então, é importante essa ferramenta, é interessante, tem lá as dificuldades da escola, talvez é por falta mesmo de preparo, precisa amadurecer toda essa questão tecnológica, porque é difícil, muitos ainda não estão inteirados dessa questão. As perguntas... são perguntas muito amarradas uma com a outra. Então, são várias vertentes que analisam a estrutura, o pedagógico, o resultado. Então, uma coisa está ligada à outra. Então, não posso dizer que está tudo bem, porque tá lá o índice de reprovação dizendo que está em 40%, e o professor faz tudo sempre, sempre. E aí, por que esse aluno está sendo reprovado? Vai dizer que o problema é o aluno? Não é o aluno (Coordenadora do PDE Escola, 2017).

O PDE Escola é visto em seu potencial de iluminar o desconhecimento da escola sobre sua participação nas dificuldades pedagógicas enfrentadas pelos estudantes, ao mesmo tempo em que essa questão crucial aparece na fala no mesmo nível que o problema da falta de participação e das dificuldades tecnológicas.

Mediante as entrevistas com os integrantes do GT das escolas investigadas, foi possível revelar que eles não tinham conhecimento de vários aspectos do PDE Escola, tais como os relativos ao conteúdo do plano estratégico, às contribuições do planejamento para as escolas. Também fomos informados da rotatividade dos membros de GT e da delegação do poder decisório no processo de elaboração e de suas consequências para a escola. Já a entrevista com a coordenadora municipal do PDE Escola em Campos dos Goytacazes colaborou para o entendimento do sentido dado ao PDE Escola pelo município e das ações planejadas pelas instituições.

7 Considerações finais

Esta investigação teve o objetivo de analisar qualitativamente o PDE Escola como instrumento de gestão das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes-RJ, focalizando o processo de elaboração dos planos nas escolas.

Os anseios pela participação da população na esfera política brasileira passaram a ser a tônica de diversas diretrizes legais, criadas após a década de 1980. Tais diretrizes consubstanciaram espaços institucionais para induzir a participação no âmbito da formulação e implementação das políticas voltadas aos cidadãos, conforme direitos garantidos com a CF/88.

Nesta tese e em linhas gerais, procuramos compreender as relações existentes entre a gestão do governo federal, a gestão do sistema municipal de ensino, suas escolas e o PDE Escola em Campos dos Goytacazes, considerando as interrelações entre as políticas elaboradas em âmbito macrossocial e as experiências em âmbito microssocial desencadeadas nas escolas municipais.

A análise inicial dos problemas e ações definidos nos planos pelas escolas investigadas, no âmbito do PDE Escola, levou à compreensão provisória de que a previsão de utilização dos recursos com capacitação ou com algum material específico operaria em uma perspectiva pedagógica. Esta hipótese inicial foi refutada pela análise detalhada que fizemos, em um segundo momento, dos dados dos planejamentos e, principalmente das informações coletadas nas entrevistas, que nos levaram a direcionar nossa análise para a ênfase dada à infraestrutura escolar e para um possível ofuscamento da capacidade da escola para identificar seus problemas pedagógicos e de gestão.

Vários depoimentos de diferentes agentes escolares mostraram que, na sua percepção, a participação no PDE Escola por essas escolas municipais de Campos dos Goytacazes não teria propiciado mudanças nas formas de gestão e nas ações pedagógicas. Além disso, nenhuma das duas escolas disponibilizou o projeto político-pedagógico nem apontou alguma articulação entre o planejamento estratégico desenvolvido para o PDE Escola e o PPP.

Isto reforçou nosso entendimento de que a forma de traduzir ou interpretar a participação no PDE Escola levou as escolas a não se beneficiarem das possíveis contribuições da incorporação do planejamento estratégico ao seu cotidiano, em

grande parte como decorrência de este planejamento ter sido uma prática exercida fora de um contexto de trabalho coletivo.

Nas experiências com o PDE Escola investigadas, o incentivo proporcionado pelo apoio financeiro e pelos subsídios técnicos do programa, aliados aos da secretaria de educação foram necessários, mas não suficientes para angariar a adesão das escolas e o engajamento dos atores, ou para garantir as metas previstas.

Neste caso, a categoria autonomia construída x autonomia decretada, analisada por Barroso, nos permite entender que se trata de um processo de indução limitado, que não é capaz de forjar a autonomia decretada nem de contribuir para a emergência de canais decisórios autônomos que resultem em um processo de planejamento democrático e participativo. O fato de poucas pessoas integrarem o GT, endossa o entendimento corrente de que o planejamento é um mero ato formal, uma resposta a uma exigência de alguma instância superior, o que cria resistências e impede que se modifique a cultura organizacional da escola.

No caso das escolas campistas, isto pode ser visto também na separação entre os setores de gestão e pedagógico da SMECE, que não dialogam entre si no nível municipal e não encontram terreno fértil dentro das escolas para a construção de uma relação mais próxima.

Se a dimensão técnica e instrumental do PDE Escola representa a sustentação do programa e se as escolas não possuem a capacidade técnica que as habilite ao entendimento requerido para o desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico inerente ao PDE Escola, essa iniciativa tende a tornar-se inócua.

É isso que parece ter acontecido com as escolas investigadas. As informações sobre a participação dos atores escolares na elaboração do PDE Escola contrastam com a composição do GT formado pela unidade escolar. A inclusão dos diversos atores escolares no GT é uma prerrogativa definida no referencial teórico-legal do programa. Nas duas escolas investigadas, o fato de somente a diretora e a vice-diretora comporem o GT e a inexistência das atas das reuniões realizadas para a elaboração do PDE Escola denotam que não houve essa participação. As entrevistas com as diretoras endossam essa apreciação, quando elas afirmam que essa responsabilidade tinha sido delegada à assistente escolar, na

Escola 1, e à ex vice-diretora, na Escola 2. Como consequência dessa individualização da gestão do programa, há um desconhecimento geral do PDE Escola que inibe o beneficiamento da escola com suas possíveis virtualidades.

Embora esse modelo de planejamento pressuponha a formação de um GT como espaço formal de participação plural no PDE Escola, isto não se mostrou suficiente para as escolas irem além do exercício de uma autonomia consentida, que se realiza como uma atividade meramente formal e burocrática. A tentativa de induzir a participação dos agentes escolares pela via da institucionalização de espaços próprios, não foi capaz de promover uma maior democratização e uma melhor distribuição de poder decisório nas instituições de ensino investigadas.

As informações coletadas nas entrevistas deixam claro que nessas escolas e, de alguma forma, também na secretaria municipal de educação, o planejamento dessas instituições no âmbito do PDE Escola foi realizado sem, *a priori*, ser debatido e apreendido pelos seus profissionais. Isto certamente guarda relação com as resistências e o desinteresse criado nas escolas pelo estreitamento dos âmbitos de participação e de decisão até o ponto de passar a comportar apenas um profissional da escola.

Nossa abordagem do PDE Escola considerou a necessidade de levar em conta não só as normas e o desenho do programa, mas também alguns de seus principais atores, suas concepções e suas ações. Isso nos levou a focalizar as características do PDE Escola, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as concepções desses atores sobre o programa, em termos de desenho, objetivos e consequências para a escola, sua gestão, seus professores e seus alunos.

Embora o PDE Escola seja reconhecido e apresentado pelo governo federal como um programa de planejamento estratégico, e assim seja nomeado na plataforma do PDDE Interativo, as críticas dos agentes escolares abrangem diversas dimensões.

Por um lado, ressaltam a falta de formação ampla e consistente dos profissionais das escolas, e mesmo da secretaria de educação, para que eles possam se debruçar sobre aspectos teóricos-metodológicos-operacionais do programa. Isto se associa à crítica à falta de um corpo técnico qualificado para apoiar as escolas no desenvolvimento e aplicação do PDE Escola.

Por outro lado, as entrevistas com os agentes escolares mostraram o distanciamento que com frequência existe entre o conteúdo do PDE Escola e a realidade escolar.

Essas críticas prepararam o terreno e anteciparam a resposta sobre a percepção dos agentes entrevistados de possíveis contribuições do programa para a melhoria dos resultados alcançados na Prova Brasil e para a gestão da escola.

Nas escolas investigadas, e a se julgar pelas falas da coordenadora do PDE Escola em outras unidades escolares, o PDE Escola não suscitou um planejamento estratégico que resultasse em um trabalho coletivo a ponto de contribuir para a melhoria do desempenho dos estudantes e para o aprimoramento da gestão da escola. A leitura do PDE Escola como um programa voltado para infraestrutura pode ser um elemento que explica a canalização das ações das escolas investigadas para tal fim.

O PDE Escola parece concorrer em desvantagem com a Gdeb, novo recurso do governo municipal para tentar elevar o desempenho das escolas campistas no Ideb, cuja influência nas atividades pedagógicas e de gestão das escolas foi apontado nas entrevistas realizadas com agentes da Escola 2 e com a coordenadora do programa.

Em nossa busca pelo entendimento da melhoria do município no Ideb, identificamos a existência nas duas escolas de turmas de código N1 e N2, que, segundo o sítio eletrônico da prefeitura, são turmas de correção de fluxo associadas ao Pnaic. Há denúncias de que estas turmas não seriam declaradas no censo nem participariam das avaliações em larga escala, o que tornaria invisíveis, no Ideb, os alunos com distorção idade-série. Se tal prática for comprovada, mais um elemento expressará a forma perversa que adquire na rede de ensino a melhoria dos indicadores de fluxo e desempenho escolar.

Atribuímos a resistência encontrada para o fornecimento dos dados necessários à investigação, mesmo com a autorização da SMECE, ao sentimento de vulnerabilidade dos atores escolares decorrente do fato de a ocupação do cargo de gestor decorrer, em última instância, de uma relação de confiança com as lideranças locais. Isto se traduz para esses atores em restrições à sua autonomia decisória, à sua estabilidade e como falta de garantia de uma gestão que poderá operar com um longo prazo.

O PDE Escola não é capaz de induzir a formação de GT com ampla participação colegiada, uma vez que sua composição pode comportar apenas duas pessoas, como aconteceu nas escolas analisadas. Dessa forma, cumpre-se a exigência formal para inserção no programa, mas o porte do GT não é capaz de promover a reflexão e o debate coletivos, que não parecem ser práticas correntes da secretaria da educação e das escolas. Outro exemplo disso é que não há atualmente evidências do funcionamento dos Conselhos Escolares instituídos legalmente em 2015.

Nossa análise mostrou que o planejamento realizado pelas escolas no âmbito do PDE Escola deu ênfase à infraestrutura escolar em detrimento dos aspectos de gestão e pedagógicos. Consideramos que o PDE Escola tem nos incentivos financeiros um duplo mecanismo de indução das escolas, tanto ao planejamento estratégico quanto à ênfase na infraestrutura das escolas e na aquisição de bens materiais, esta última uma estratégia simples para a alocação de recursos.

Consideramos, ainda, que essa resposta das escolas deixa pouca margem para a percepção de outros fatores relacionados mais imediatamente com o desempenho dos alunos, com a reprovação e com a defasagem idade-série, aspectos que comprometem a melhoria da qualidade do ensino e cuja explicação é, a priori, atribuída a um problema histórico de quantidade e qualidade da infraestrutura das escolas públicas municipais

A ausência de momentos de reflexão que permitam aos profissionais das escolas o entendimento do desenho do PDE Escola e sua incorporação inteligível à prática pedagógica e de gestão respondem também pelo insucesso do programa nessas escolas. Trata-se de uma lógica que tem se traduzido de maneira perversa para os profissionais diretamente envolvidos com a gestão do programa nas escolas e na secretaria de educação, porque eles acabam ficando alijados do seu coletivo de referência e da possibilidade de refletir e de expressar suas demandas para a melhoria do ensino. Mas que também tem se mostrado perversa com os alunos que não estão conseguindo um bom desempenho e uma trajetória escolar regular.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC –Parte 2*. Brasília: MP/SEGES, 2002.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Loureiro, Maria Rita, Abrucio, Fernando e Pacheco, Regina (Eds.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.
- ADRIAO, T.; PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, abr. 2007.
- ARRETICHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, p.44-66, 1996.
- ARRETICHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, junho, 1999
- ARRETICHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, junho, 2004.
- AZANHA, J. M. P. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- AZANHA, J. M. P. *Educação Democrática*. São Paulo: Secretaria Estadual da Educação n. 3, p. 12, set. 1983.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia na Escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. (Org.). *O estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1996.
- BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, out. 2005.
- BONAMINO, A. M. C.; SOUZA, S. Z. L. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa (USP. Impresso)*, v. 38, p. 373-388, 2012.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (F. H. Cardoso). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Fundo de Fortalecimento da Escola, FUNDESCOLA. Normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito do FUNDESCOLA/Fundo de*

Fortalecimento da Escola, FUNDESCOLA, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE. Brasília: FUNDESCOLA. MEC/FNDE, 2000.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e B. Lei nº 9.394/96*, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. MEC - *Manual Como elaborar o Plano Desenvolvimento da Escola; Aumentando o desempenho da escola, por meio do Planejamento eficaz.* Brasília: FUNDESCOLA/ DIPRO/FNDE/ MEC, 2006.

BRASIL. *Ministério da Educação & UNESCO. Projeto 914BRA - 1111 – Fundo de Fortalecimento da Escola – Equidade e Qualidade no Ensino Fundamental – FUNDESCOLA*, 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8717&Itemid=. Acesso em: 03/06/2015.

BRASIL. *Ministério da Educação. Manual do PDDE Interativo 2012.* Disponível em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdeinterativo_manual_junho2012.pdf. Acesso em 03/06/2015.

BRASIL. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento estratégico: 2012-2015.* Brasília, 2011.

BRASIL. *Ministério da Educação. Resolução nº 49, de 11 de Dezembro de 2013. Conselho Deliberativo. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas da educação básica para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), 2013.*

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Lei Orgânica Municipal.* Campos dos Goytacazes: Câmara Municipal, promulgada em 28 de março de 1990.

CATAIA, M. Federalismo brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (união/municípios). *Revista Geográfica de América Central* (online), v. 2, p. 1-16, 2011.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.

FRANCO, C.; BONAMINO, A. A pesquisa sobre característica de escolas eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto. *Educação On-Line: Revista do Programa de Pós-graduação em Educação*, n. 1, PUC-Rio, 2005.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná.* Curitiba: UFPR, 2004.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* São Paulo: Cortez, 2007.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: PIRES, R.; GOMIDE, A. (Orgs.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.* Brasília: IPEA, 2014.

HADDAD, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas / Fernando Haddad.* Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

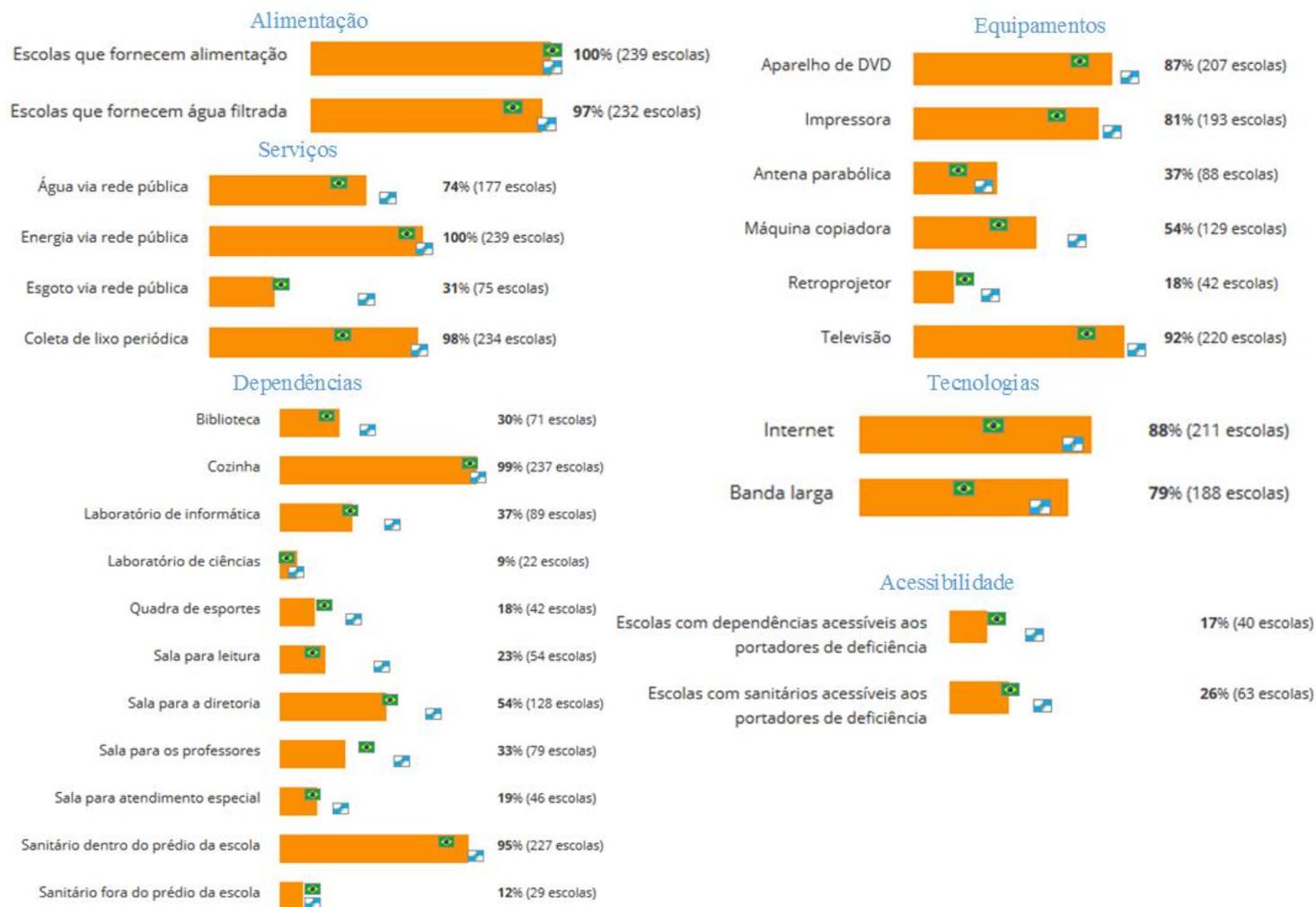
KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, 2008.

- KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Propuesta Educativa* (Buenos Aires), v. 31, p. 99-109, 2009.
- LAGARES, R. Arranjos para os municípios no campo das políticas públicas e gestão educacional. *DESAFIOS: Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins*, v. 1, n. 01, p. 95-114, jul/dez. 2014.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. (Orgs) *Educação Escolar: políticas estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dez. 2013.
- LIMA Jr., O. B. de. A reforma administrativa no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.
- LUCK, H. A aplicação do planejamento estratégico na escola. *Gestão em Rede*, Brasília, n. 19, abr. 2000.
- LUCK, H. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. São Paulo: Fundação Lemann/Editora Positivo, 2009.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y.; ALBUQUERQUE, C. W.; MOTA, J. A.; PIANCASTELLI, M. (Org.). *Dinâmica dos Municípios*. Brasília: IPEA, 2008.
- MALUF, S. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- MEC. *Manual do PDE Interativo 2013*. Disponível em: <http://pdeinterativo.mec.gov.br/pdeinterativo2013/manuais/ManualPDEInterativo2013.pdf>. Acesso em 20/09/2016.
- MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados*, v.48, n.4, p. 845-889, 2005.
- MESSENTIER, L. M. Plano de Preservação: um instrumento necessário. In: LIMA & MALEQUE (Org.). *Espaços e cidades: conceitos e leituras*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.
- OLIVEIRA, G. A. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.2, n.4, p.47-74, jul./dez. 1970.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento estratégico: metodologia e práticas*. São Paulo: Atlas, 2002.
- OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- PARO, V. H. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.
- RABAT, M. N. *A federação: centralização e descentralização do poder político no Brasil*. Estudo. Consultoria Legislativa, Brasília, Câmara dos Deputados, 2002.
- SANTO, A. M. de O. *O processo de municipalização do ensino fundamental no estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis*. 2016, 251 f. Tese (Doutorado) Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016
- SANTOS FILHO, J. C. O Recente Processo de Descentralização e de Gestão Democrática da Educação No Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 73, n.174, p. 219-241, 1992.

- SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, Out. 2007
- SAVIANI, D. *Escola e Democracia*. Campinas: Autores Associados, 2008.
- SOUZA, C. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. *Organizações & Sociedade* v. 4, n. 9, 1997.
- SOUZA, D. B. *Acompanhamento e controle social da educação: os fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã Editora, 2006.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n.25, p. 209-213, nov. 2005.
- TAVARES, M. C. *Planejamento estratégico: a opção entre sucesso e fracasso empresarial*. São Paulo: Harba, 1991.
- TAVARES, M. C. *Gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.
- TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Plan. Pol. Pública*, n.5, p.31-51, 1991.
- TOBAR, F. *Descentralização e Financiamento dos Serviços de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: FGVIEBAP, 1994. Monografia 217f. Versão Preliminar Aceita (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- TRIGUEIRO MENDES, D. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.
- VAZ, J. C. Iniciativas Municipais para o Desenvolvimento Sustentável. In: VAZ, J. C. (Org) *Coletânea de experiências bem sucedidas no Brasil - para serem aplicadas no âmbito da atuação do PCPR no Piauí*. Teresina: Governo do Estado do Piauí, 2002.
- VEIGA, I. P. A. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. In: VEIGA, I. P. A.; RESENDE, L. G. de (orgs.). *Escola: espaço do projeto político-pedagógico*. Campinas: Papyrus, 1998.
- WEBER, M. *Ensaio de Sociologia e Outros Escritos*. Seleção de Maurício Tragtenberg, Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Ed. Pioneira Thomson, 2001.
- WEBER, S. *Autonomia escolar: direitos e deveres do aluno*. Recife: Diário Oficial de Pernambuco(Suplemento Educação), n.6, p.2, out.1996.

9

Anexo - Infraestrutura das escolas públicas municipais de Campos dos Goytacazes



10 Apêndices

10.1

Roteiro de entrevista Coordenador Municipal do PDE Escola

1. O PDE Escola foi formalizado através do Termo de Cooperação Técnica 24.293 de 2009 com o MEC. Ocorreram ações articuladoras entre o governo federal, a SMECE e as escolas? Quais? Por favor, comente e detalhe.

2. Como foi o apoio técnico federal e municipal, e a divulgação da inserção no programa entre as escolas? A SMECE ofereceu algum tipo de suporte às escolas priorizadas?

3. Quais foram os critérios utilizados para a escolha das escolas priorizadas no ano de 2014? Quem é o responsável pela seleção das escolas que participarão?

4. Como é feita a comunicação das escolas priorizadas? Qual a reação das escolas?

5. Quais tipos de dificuldades foram identificados na elaboração dos planos? Quais foram as dúvidas mais frequentes?

6. Como ocorreu a análise dos dados do Ideb e Prova Brasil? Houve dificuldade no uso desses dados e no estabelecimento das ações e metas das escolas?

7. Quais motivos explicam a não elaboração do plano pelas escolas em 2014?

8. De quem é a responsabilidade de acompanhamento e o monitoramento das ações e metas definidas estrategicamente pelas escolas? Como é feito o acompanhamento do repasse dos recursos e prestação de contas?

9. Quais os pontos fortes e fracos do programa em relação ao incentivo ao planejamento estratégico realizado pelas escolas?

10. Em sua opinião, qual seria o resultado do PDE Escola em termos da introdução de práticas inovadoras e duradouras nas escolas priorizadas?

11. Em sua opinião, como foi o engajamento dos atores escolares na elaboração do plano?

12. Quais são, na sua opinião, as contribuições do PDE Escola para a melhoria das escolas participantes?

13. E as limitações do PDE Escola para fazer as escolas participantes avançarem mais na melhoria dos resultados?

14. Há alguma iniciativa ou incentivo da SMECE para melhoria dos dados da Prova Brasil e do Ideb? Se positivo, por favor comente e detalhe.

15. O diagnóstico realizado pelas escolas contribuiu para que o sistema de ensino realize algum planejamento para as escolas municipais? Se positivo, por favor comente e detalhe

16. Que fatores explicam a melhoria do desempenho do Ideb municipal de 2013 para 2015.

17. Como você avalia o PDE Escola?

10.2

Roteiro de entrevista Professores/Grupo de Trabalho

1. Como a escola foi informada sobre sua escolha para fazer parte do programa e como socializou a informação (como entendeu)? A escola recebeu algum material informativo do PDE Escola?
2. Como foi feita a composição do Grupo de Trabalho do PDE Escola? Quem coordenou e participou o processo de elaboração do PDE Escola?
3. Houve alguma capacitação para ingresso no programa? A escola necessitou de suporte na elaboração do plano estratégico? Quem ofereceu o suporte?
4. Como ocorria o planejamento escolar antes do ingresso no PDE Escola? A partir da participação da escola no PDE Escola, houve alguma mudança em relação ao planejamento e às suas atividades em sala de aula?
5. Existiam ações que a escola pretendia adotar, mas não estavam disponíveis no programa? Quais?
6. Quem foi o responsável pelo diagnóstico, acompanhamento do planejamento e execução do plano?
7. Como ocorreu a interpretação dos índices e metas educacionais e o planejamento das ações disponíveis no programa? Comente e dê exemplos de como a escola tem trabalhado para a manutenção dos bons resultados obtidos?
8. Qual o critério que vocês utilizaram para alocação dos recursos do PDE Escola? Como e por quem foi decidida a forma de alocar o dinheiro?
9. Como foi utilizado o recurso repassado, para que foi alocado e qual a relação entre o investimento realizado e os resultados da escola?
10. Fora do âmbito do PDE quais problemas a escola percebe sobre as dimensões não identificadas.
11. Após a finalização do PDE Escola e utilização dos recursos, a escola pretende continuar a utilizar o PDDE-Interativo para melhoria do Ideb e resultados da Prova Brasil?
12. Na sua opinião, o PDE Escola influencia na sua prática pedagógica? De que forma? Comente e dê exemplos.
13. Na sua opinião, o PDE Escola influencia na aprendizagem dos alunos? De que forma? Comente e dê exemplos.
14. Antes e depois do PDE, como você vê o engajamento e participação dos professores e funcionários da escola?
15. Qual sua opinião sobre a relação do PDE Escola e os resultados escolares?
16. De que forma é feita hoje a divulgação dos resultados do SAERJ, da Prova Brasil e do Ideb entre alunos, pais e escola? E antes do PDE Escola, como era feita?
17. Há algum programa ou incentivo da SMECE para melhoria dos dados da Prova Brasil e do Ideb?
18. A escola passou a ter algum tipo de reconhecimento ou cobrança por parte da Secretaria, a partir do PDE Escola? Dê exemplos.
19. Quais as expectativas em relação ao resultado da escola no próximo Ideb?

10.3

Roteiro de entrevista Gestor escolar

1. Como a escola foi informada sobre sua escolha para fazer parte do programa e como socializou a informação (como entendeu)? A escola recebeu algum material informativo do PDE Escola?

2. Como foi feita a composição do Grupo de Trabalho do PDE Escola? Quem coordenou e participou o processo de elaboração do PDE Escola?

3. Houve alguma capacitação para ingresso no programa? A escola necessitou de suporte na elaboração do plano estratégico? Quem ofereceu o suporte?

4. A partir da participação da escola no PDE Escola, houve alguma mudança em relação ao planejamento e às atividades da escola?

5. Existiam ações que a escola pretendia adotar, mas não estavam disponíveis no programa? Quais?

6. Quem foi o responsável pelo acompanhamento do planejamento e execução do plano? Como foi o seu papel como diretor?

7. Como ocorreu a interpretação dos índices e metas educacionais e o planejamento das ações disponíveis no programa?

8. Qual o critério que vocês utilizaram para alocação dos recursos do PDE Escola? Como foi utilizado o recurso repassado, para que foi alocado e qual a relação entre o investimento realizado e os resultados da escola?

9. Fora do âmbito do PDE quais problemas a escola percebe sobre as dimensões não identificadas.

10. Quais as dificuldades encontradas para o desenvolvimento das ações previstas no PDE Escola?

11. Após a finalização do PDE Escola e utilização dos recursos, a escola pretende continuar a utilizar o PDDE-Interativo para melhoria do Ideb e resultados da Prova Brasil?

12. Na sua opinião, o PDE Escola influencia a prática pedagógica? De que forma? Comente e dê exemplos.

13. Na sua opinião, o PDE Escola influencia na aprendizagem dos alunos? De que forma? Comente e dê exemplos.

14. Antes e depois do PDE, como você vê o engajamento e participação dos professores e funcionários da escola?

15. A que fatores vocês atribuem os resultados do Ideb entre 2013 e 2015?

16. Para além das políticas do Governo Federal, existe alguma política específica da SMECE voltada à melhoria dos resultados e à formação dos professores? Por favor, comente e descreva.

17. De que forma é feita hoje a divulgação dos resultados do SAERJ, da Prova Brasil e do Ideb entre alunos, pais e escola? E antes do PDE Escola, como era feita?

18. A escola passou a ter algum tipo de reconhecimento ou cobrança por parte da Secretaria, a partir do PDE Escola? Dê exemplos.

19. Em sua opinião, quais as contribuições que o PDE Escola deixará na escola e como contribuirá especificamente na melhoria dos resultados?

20. Quais as expectativas em relação ao resultado da escola no próximo Ideb?