



Adailda Gomes de Oliveira

**O processo de implementação do PDE-Escola
no contexto das políticas de responsabilização:
o caso da cidade do Rio de Janeiro**

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 da PUC-Rio.

Orientador: Prof^a. Fatima Cristina de Mendonça Alves

Rio de Janeiro
Abril de 2014



Adailda Gomes de Oliveira

**O processo de implementação do PDE-Escola
no contexto das políticas de responsabilização:
o caso da cidade do Rio de Janeiro**

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. Fatima Cristina de Mendonça Alves

Orientadora
Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Maria Inês Galvão Marcondes de Souza

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato

Faculdade de Educação – UFRJ

Prof. Gregory Elacqua

Instituto de Políticas Públicas - Universidad Diego Portales

Profa. Denise Berrenzo Portinari

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

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2014.

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

Adailda Gomes de Oliveira

Graduou-se em Pedagogia na PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) em 2005. Mestre em Educação Brasileira pela PUC-Rio em 2010. Atualmente, é professora do Colégio Pedro II, onde atua nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

Ficha Catalográfica

Oliveira, Adailda Gomes de

O processo de implementação do PDE-Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro / Adailda Gomes de Oliveira; orientadora: Fátima Alves. – 2014.

297 f. : il. (color.) ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2014.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Políticas Educacionais. 3. PDE-Escola. 4. Responsabilização. 5. Qualidade da Educação. 6. Avaliação Educacional. I. Alves, Fátima. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Para minha família e o professor José Carmelo
pelo apoio inigualável e por não me deixarem
desistir jamais.

Agradecimentos

A Deus pela força.

À minha querida orientadora Fátima Alves, por compartilhar comigo seus saberes ao longo desses seis anos de parceria (Mestrado e Doutorado). Agradeço o carinho, as inúmeras oportunidades de crescimento acadêmico e pessoal, e por confiar em mim até o fim.

Ao querido professor José Carmelo a quem muito devo essa conquista. Desde a graduação, suas orientações sempre foram valiosas. Sem o seu apoio, eu não teria chegado até aqui.

À minha família que esteve lado a lado comigo nessa caminhada e soube entender minhas ausências e mudanças de humor.

Ao grande amigo e companheiro de trabalho André Regis. Agradeço o carinho, o apoio e a ajuda estatística.

Aos companheiros do Observatório, especialmente: André Regis, Priscila Resinentti, Gicele Fisch e Zé Roberto pela amizade e parceria acadêmica.

Aos técnicos da SME-RJ e das CREs que tornaram esse estudo possível. Agradeço a grande generosidade demonstrada.

À minha turma de Doutorado, especialmente: Sérgio Oscar, Andrea Garcez, Marcella Estevez, Vanessa Portela e Priscila Andrade.

À equipe gestora da Escola Municipal Francisco de Paula Brito, Ana Benevides, Fani Russek e Sheila Carvalho pelo carinho, apoio e incentivo.

À equipe gestora do Colégio Pedro II, Humaitá I, igualmente pelo apoio.

Aos professores do Departamento de Educação pela excelente formação. Sou literalmente filha da PUC e falo isso com muito orgulho. Cada professor deixou uma marca positiva e contribuiu de maneira significativa para a pessoa, pesquisadora e profissional que sou hoje. Foram catorze anos ininterruptos como aluna dessa instituição e carrego comigo grandes recordações. Neste momento, encerro essa longa trajetória e digo com muito prazer o meu “muito obrigada”!!!

À Fernanda Pedrosa e Cintia Nascimento pela amizade e parceria acadêmica.

Aos professores Cynthia Paes de Carvalho e Gregory Elacqua pelas ricas sugestões e contribuições para o desenvolvimento do estudo ao longo dessa caminhada.

Aos professores da banca, Cynthia Paes de Carvalho, Gregory Elacqua, Maria Inês Marcondes e Rodrigo Rosistolato, pelo aceite e pela leitura atenta do trabalho.

Ao pessoal da Secretaria do Departamento de Educação, especialmente: Geneci, Janaína, Nancy e Eduardo, pela sempre valiosa ajuda e carinho.

À CAPES, CNPq, Observatório Educação e Cidade e PUC-Rio pelo fomento à pesquisa e colaboração no meu aperfeiçoamento profissional.

A todos aqueles que, ainda que nos bastidores, torceram por essa conquista.

Resumo

Oliveira, Adailda Gomes de; Alves, Fátima Cristina de Mendonça. **O processo de implementação do PDE-Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2014. 297p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo analisa o processo de implementação do programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no município do Rio de Janeiro, face ao contexto mais recente de políticas do governo federal com perspectiva de responsabilização, nos seus diferentes níveis de negociação, quais sejam: i) ao nível *macro-político*: as etapas de estruturação, negociação e implementação do programa, a partir do MEC e de agências internacionais de fomento; ii) ao nível *meso-político*: a estruturação do programa e seu desenvolvimento na rede municipal do Rio de Janeiro, através de suas instâncias de mediação (SME-Rio/ CREs-RJ); iii) ao nível Micro-institucional: as unidades escolares que implementam os processos técnico-gerenciais e político-financeiros do PDE-Escola. As análises ao nível macro envolvem dois momentos: em um primeiro momento se concentra na discussão sobre a introdução dos mecanismos de responsabilização na execução do PDE-Escola, no âmbito do PDE-Escola/ Plano de Metas. Para tanto, considera-se o contexto histórico que favoreceu a entrada desse tipo de política no cenário educacional brasileiro e são identificados que elementos da “responsabilização” se encontram nos documentos sobre o programa veiculados pelo MEC. Em um segundo momento, examina-se as mudanças que se configuraram no desenho do PDE-Escola ao longo dos últimos anos, destacando que tais mudanças refletem a conjuntura política de cada período, bem como os interesses e valores dos agentes responsáveis por sua formulação. A análise ao nível meso-político focaliza como o programa está sendo implementado no município do Rio de Janeiro, desde 2007, examinando a participação dos atores sociais das instâncias de mediação do programa no município (SME-Rio/ CREs-RJ) nesse processo, bem como investigando as percepções dos mesmos sobre o programa e suas reformulações. Por fim, a análise ao nível micro-institucional se centra nas escolas participantes do programa, identificando quem são estas escolas e seus processos institucionais. São investigadas as escolas pertencentes às duas primeiras listas de escolas prioritárias do município do Rio de Janeiro, ou seja, as primeiras escolas avaliadas como necessitando de melhorias, no contexto mais recente de políticas do governo com perspectiva de responsabilização (concernentes ao período de 2008-2012). Para a operacionalização do estudo, procedemos à análise documental e à realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da SME-Rio/ CREs-RJ/. Os resultados indicam que houve uma paulatina e sistemática mudança de enfoque no programa após sua vinculação ao PDE/Plano de Metas, assumindo os pressupostos da responsabilização pelo resultado, em consonância com a política mais ampla do

governo federal, e ensejando elementos da prestação de contas e da responsabilização em sua dinâmica técnico-operacional.

Palavras- chave

Políticas Educacionais; PDE-Escola; Responsabilização; Qualidade da Educação; Avaliação Educacional.

Abstract

Oliveira, Adailda Gomes de; Alves, Fátima Cristina de Mendonça (Advisor). **The process of implementation of PDE-Escola in the context of accountability policies: the case of the city of Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2014. 297p. Doctoral Thesis – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This study analyzes the implementation process of the School Development Plan (PDE-Escola) program in the city of Rio de Janeiro, in view of the more recent context of the federal government's policies with the prospect of accountability, in its different levels of negotiation, namely: i) the *macro-political* level: the steps of structuring, negotiation, and implementation of the program, from the Ministry of Education (MEC) and from international development agencies; ii) the *meso-political* level: the structure of the program and its development in the municipal school network of Rio de Janeiro, through its bodies of mediations (SME-Rio / CREs-RJ); iii) the micro-institutional level: the school units that implement the technical-managerial and political-financial processes of the PDE-Escola. The analyzes at the macro level involve two stages: at first, it focuses on the discussion of the introduction of accountability mechanisms in the implementation of PDE-Escola, related to the PDE-Escola / Goals Plan. For this, we consider the historical context that favored the entrance of this type of policy in the Brazilian educational scenario and identify which elements of the "accountability" are found in the documents about the program hand out by MEC. In a second stage, we examine the changes that have shaped the design of PDE-Escola over the last few years, highlighting that these changes reflect the political situation of each period, as well as the interests and ideals of the agents responsible for its formulation. The analysis at the meso-political level focuses on how the program is being implemented in the city of Rio de Janeiro since 2007, examining the involvement of the social characters in the mediation instances of the program in the city (SME-Rio / CREs-RJ) in this process, as well as investigating the perceptions of those characters on the program and its revisions. Finally, the analysis at the micro-institutional level focuses on the schools participating in the program, identifying who these schools are and their institutional processes. Schools belonging to the first two lists of priority schools in the city of Rio de Janeiro are investigated, in other words, the first schools assessed as in need of improvements in the most recent context of government policies with accountability perspective (concerning the 2008-2012 period). For the study operationalization, we performed a documental review and conducted semi-structured interviews with representatives of SME-Rio / CREs-RJ. The results indicate that there was a gradual and systematic change of focus in the program after its vinculation to the PDE / Goals Plan, taking on the assumptions of accountability by results, in consonance with the broader policy of the federal

government, and entailing elements of accountability and account disclosure in its technical and operational dynamics.

Keywords

Educational Policy; PDE-Escola; Accountability; Quality of Education; Educational Assessment.

Sumário

1. Introdução.....	18
2. As políticas de responsabilização e seus desdobramentos no Brasil: implicações no PDE-Escola	27
2.1. A avaliação externa como instrumento da reforma educacional nos Estados Unidos	27
2.2. As avaliações em larga escala e o avanço da perspectiva da responsabilização baseada em testes padronizados no Brasil	31
2.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): o sistema de responsabilização do governo federal	39
2.4. O PDE-Escola no âmbito das políticas de responsabilização .	45
2.5. Mapeamento dos mecanismos de responsabilização do PDE-Escola	49
3. O PDE-Escola: diferentes lógicas e perspectivas?	64
3.1. A Reforma do Estado no âmbito internacional: alguns debates	64
3.2. A Reforma do Estado no contexto brasileiro: as influências do cenário internacional	69
3.3. PDE-Escola no âmbito do Fundescola	72
3.4. O PDE-Escola: enfoques metodológicos e instrumentais	75
3.5. O PDE-Escola como intervenção para escolas de baixo desempenho.....	91
4. A implementação do PDE-Escola no município do Rio de Janeiro: a participação das instâncias de mediação.....	96
4.1. A chegada do PDE-Escola ao município do Rio de Janeiro ...	96
4.2. A atuação do MEC e os desdobramentos do programa	112
4.3. O processo de execução e monitoramento do PDE-Escola	142
4.4. Mudanças e perspectivas futuras de desenho do PDE-Escola	158
5. A rede municipal da cidade do Rio de Janeiro e as escolas PDE-Escola	166
5.1. O universo de escolas PDE-Escola	167

5.2. As escolas PDE-Escola e seus processos institucionais	169
5.3. O primeiro grupo de escolas participantes do programa: como estavam e como estão?	218
5.4. O subconjunto de escolas do Grupo I do PDE-Escola	218
5.5. Os planos de ação em análise	223
5.5.1. A escola “A” e o seu plano de ação	224
5.5.2. A escola “B” e o seu plano de ação	227
5.5.3. A escola “C” e o seu plano de ação	230
5.5.4. A escola “D” e o seu plano de ação	233
5.5.5. As interfaces dos planos analisados	236
5.6. A evolução dos processos institucionais das escolas “A”, “B”, “C” e “D”	237
6. Considerações Finais	249
7. Referências Bibliográficas	255
8. Anexos	268

Lista de Tabelas e Quadros

Tabela 1: Há quantos anos o diretor está na função na unidade escolar	240
Tabela 2: Apoio da comunidade à gestão da escola	245
Quadro 1: Critérios de seleção das Escolas PDE-Escola segundo o IDEB por ano e segmento	168
Quadro 2: Cargas fatoriais do índice de Clima Escolar	192
Quadro 3: Cargas fatoriais do índice de Liderança do Diretor	192
Quadro 4: Cargas fatoriais do índice de Problemas de Aprendizagem	193
Quadro 5: Cargas fatoriais do índice de Clima Escolar	213
Quadro 6: Cargas fatoriais do índice de Liderança do Diretor	214
Quadro 7: Cargas fatoriais do índice de Problemas de Aprendizagem	214
Quadro 8: Síntese do plano da escola A	224
Quadro 9: Recorte do Plano de Ação da escola “A” - para o problema 1	225
Quadro 10: Recorte do Plano de Ação da escola “A” - para o problema 2	226
Quadro 11: Síntese do plano da escola B	227
Quadro 12: Recorte do Plano de Ação da escola “B” - para o problema 1	228
Quadro 13: Recorte do Plano de Ação da escola “A” - para o problema 2	229
Quadro 14: Síntese do plano da escola C	230
Quadro 15: Recorte do Plano de Ação da escola “C” - para o problema 1	231
Quadro 16: Recorte do Plano de Ação da escola “C” - para o problema 2	232
Quadro 17: Síntese do plano da escola D	233
Quadro 18: Recorte do Plano de Ação da escola “D” - para o problema 1	234
Quadro 19: Recorte do Plano de Ação da escola “D” - para o problema 2	235

Lista de Gráficos, Figuras e Mapas

Gráfico 1: Quantificação das escolas por participação no PDE-Escola	167
Gráfico 2: Indicativo se há favela no raio de 1km entorno da favela ...	171
Gráfico 3: Indicativo se há favela no raio de 500m entorno da favela	171
Gráfico 4: Escolas que participaram do PDE-Escola, segundo CRE ..	172
Gráfico 5: Número médio de turmas em 2011, por participação no PDE-Escola	174
Gráfico 6: Número médio de matrículas em 2011, por participação no PDE-Escola	174
Gráfico 7: Segmentos oferecidos pela escola em 2011	175
Gráfico 8: Percentual médio de pais que possuem ensino médio ou superior, de acordo com a participação no PDE-Escola	176
Gráfico 9: Sexo dos diretores, segundo participação no PDE-Escola	177
Gráfico 10: Idade dos diretores, segundo participação no PDE-Escola	177
Gráfico 11: Nível de escolaridade dos diretores, segundo participação no PDE-Escola	178
Gráfico 12: Tempo de trabalho em educação dos diretores	178
Gráfico 13: Tempo que exerce a função de direção	179
Gráfico 14: Tempo de direção na escola atual	179
Gráfico 15: Evolução comparativa do desempenho médio em matemática (anos iniciais) entre escolas que participaram do PDE-Escola e escolas municipais do Município do Rio de Janeiro	181
Gráfico 16: Evolução comparativa do desempenho médio em matemática (anos finais) entre escolas que participaram do PDE-Escola e escolas municipais do Município do Rio de Janeiro	182
Gráfico 17: Média de crescimento do IDEB, anos iniciais	183
Gráfico 18: Média de crescimento do IDEB, anos finais	183
Gráfico 19: Percentual médio de alunos abaixo do básico em matemática, segundo série e participação no PDE-Escola	184
Gráfico 20: Conhecimento, por parte dos professores, dos resultados do sistema de avaliação da educação básica – SAEB	185
Gráfico 21: Quantidade de conteúdo previsto desenvolvido pelo professor com a turma no ano corrente	185
Gráfico 22: Expectativa docente em relação à conclusão do ensino médio	186
Gráfico 23: Existência, na escola, de programa de redução de taxas de abandono	186

Gráfico 24: Existência, na escola, de programa de redução de taxas de reprovação	187
Gráfico 25: Interferências externas na gestão	188
Gráfico 26: Apoio de instâncias superiores na gestão	189
Gráfico 27: Existência de troca de informações com diretores de outras escolas	189
Gráfico 28: Existência de apoio da comunidade à gestão	190
Gráfico 29: Índice de clima escolar, agrupado por categorias	194
Gráfico 30: Índice de liderança, agrupado por categorias	194
Gráfico 31: Índice de problemas de aprendizagem, agrupado por categorias	195
Gráfico 32: Evolução do número médio de matrículas - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	197
Gráfico 33: Evolução do número médio de turmas - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	197
Gráfico 34: Segmentos oferecidos - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	198
Gráfico 35: Porcentagem de Pais cuja escolaridade é ensino médio ou superior - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	198
Gráfico 36: Sexo dos diretores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	200
Gráfico 37: Idade dos diretores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	201
Gráfico 38: Nível de escolaridade dos diretores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	201
Gráfico 39: Tempo de trabalho na educação - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	202
Gráfico 40: Tempo na função de direção - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	202
Gráfico 41: Tempo como diretor(a) desta escola - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	203
Gráfico 42: Resultado da Prova Brasil em Matemática - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	204
Gráfico 43: Evolução do IDEB - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	205
Gráfico 44: Evolução média do crescimento IDEB - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	205
Gráfico 45: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	206

Gráfico 46: Porcentagem de professores que conhecem os resultados do sistema de avaliação - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	207
Gráfico 47: Porcentagem de conteúdos previstos desenvolvidos - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	207
Gráfico 48: Expectativa dos professores sobre a conclusão do ensino médio por parte dos alunos - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	208
Gráfico 49: Programa de redução das taxas de abandono - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	208
Gráfico 50: Programa de redução das taxas de reprovação - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	209
Gráfico 51: Interferências externas em sua gestão - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	211
Gráfico 52: Apoio de instâncias superiores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	211
Gráfico 53: Troca de informações com diretores de outras escolas - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	212
Gráfico 54: Apoio da comunidade à gestão - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	212
Gráfico 55: Evolução Temporal - Índice de Clima Escolar, Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	216
Gráfico 56: Evolução Temporal - Índice de Liderança, Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	216
Gráfico 57: Evolução Temporal - Índice de Problemas de Aprendizagem, Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1	217
Gráfico 58: Resultado da Prova Brasil em Matemática, séries iniciais	220
Gráfico 59: Resultado da Prova Brasil em Matemática, séries finais ..	220
Gráfico 60: Evolução do IDEB, anos iniciais	221
Gráfico 61: Evolução do IDEB, anos finais	221
Gráfico 62: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 5º ano	222
Gráfico 63: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 9º ano	222
Gráfico 64: Quantidade de favelas no raio de 500 metros da escola .	238
Gráfico 65: Quantidade de turmas, por escola	239
Gráfico 66: Evolução do número de matrículas	239
Gráfico 67: Porcentagem de pais cuja escolaridade é ensino médio ou superior	240

Gráfico 68: Desempenho em Matemática na Prova Brasil, anos iniciais	241
Gráfico 69: Desempenho em Matemática na Prova Brasil, anos finais	242
Gráfico 70: Evolução do IDEB, anos iniciais	242
Gráfico 71: Evolução do IDEB, anos finais	243
Gráfico 72: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 5º ano ..	244
Gráfico 73: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 9º ano ..	244
Gráfico 74: Índice de Clima Escolar	246
Gráfico 75: Índice de Liderança do diretor	247
Gráfico 76: Índice de Problemas de Aprendizagem	247
Figura 1: Linha do tempo das mudanças sofridas pelo programa PDE-Escola	88
Mapa 1: Distribuição das escolas PDE-Escola no município do Rio de Janeiro	172

1. Introdução

A década de 1990 tornou-se emblemática no que diz respeito às Reformas Educacionais. O processo de globalização, associado à reinstalação de governos democráticos, colocou a educação no centro da agenda política. Segundo Gajardo (2000), este cenário exigiu, dentre outros aspectos, a geração de capacidades e competências indispensáveis à competitividade internacional e o desenvolvimento de estratégias que propiciassem a formação de uma moderna cidadania vinculada à competitividade dos países, à democracia e à equidade. E, justamente por isso, a educação ganhou um papel central, sendo apontada como a encarregada de preparar as novas gerações para o mercado de trabalho e de promover a equidade e a mobilidade social.

Paralelamente, colocou-se em xeque o papel do estado, defendendo-se sua reformulação e os processos de descentralização da gestão dos serviços públicos em todos os âmbitos, inclusive na educação. Como resultado, instaurou-se um processo de Reformas da Educação.

Em relação às reformas educacionais, ainda segundo Gajardo (2000, p.402), existia “um contexto favorável para as reformas e um relativo consenso quanto às políticas mais adequadas” para o êxito das mesmas. Nesse sentido, as políticas das últimas décadas compartilham orientações e eixos comuns na maioria dos países, especialmente entre os países da América Latina. As políticas aí implementadas nas últimas décadas, conforme apontado pelo autor (GAJARDO, 2000), foram definidas em torno de quatro grandes eixos principais: o da gestão, o da qualidade e equidade, o do aperfeiçoamento docente e o do financiamento.

As reformas em curso em tais países compartilham, no todo ou em parte, estes elementos e trazem em suas diretrizes princípios como: a descentralização e a reorganização da gestão educativa; o fortalecimento da capacidade de gestão das instituições escolares e dos órgãos de governança; a maior autonomia da escola; a necessidade de atribuir maior responsabilidade às escolas por seu desempenho e de investir mais, administrar melhor e testar modelos de alocação de recursos. Cabe ressaltar que, apesar das orientações seguirem direções semelhantes, elas foram implementadas de forma bastante diferenciada em cada um dos países da América Latina, com diferentes enfoques e investimentos.

Uma das políticas que tem crescido no cenário mundial são as políticas de responsabilização (*accountability*), uma vez que diversos países têm se mostrado preocupados com os resultados dos seus sistemas de ensino, fato este que tem impulsionado a implementação deste tipo de política. Com efeito, segundo Brooke (2006), as evidências apontam que este tipo de política está se disseminando na Europa e na América Latina. A hipótese do autor é que existe uma migração de políticas educacionais entre os países, em decorrência da atuação difusora das agências internacionais e pela maior circulação de informações.

Em linhas gerais, as políticas de *responsabilização* atuais publicizam desempenho das escolas nos testes de proficiência e responsabilizam professores e diretores por tais resultados.

O primeiro impulso na direção das políticas de responsabilização foi dado pelo mundo anglo-saxão a partir dos anos 1980, especificamente pela Inglaterra, então governada pelo Partido Conservador da primeira ministra Margaret Thatcher; seguido dos Estados Unidos (CLAD¹, 2000; BROOKE, 2006).

Nesta década, Margaret Thatcher implementou uma reforma curricular no país, estabelecendo a criação de um currículo comum nacional e um sistema de avaliação de desempenho discente ao final de cada etapa de ensino, o que permitiu pela primeira vez, conforme destacado por Brooke (2006), a comparação entre as escolas no que se refere à aprendizagem dos alunos. No entanto, um conjunto de equívocos no processo de implementação das políticas de *accountability* naquele país levou à perda de entusiasmo por este tipo de política, tanto por parte da comunidade acadêmica, quanto por parte dos gestores educacionais locais.

Nos Estados Unidos, as políticas de *accountability* ganharam visibilidade com a publicação do relatório “Uma Nação em Risco”, em 1983 e, desde então, têm ganhado cada vez mais espaço no cenário político-educacional norte-americano. Este relatório apontou uma queda nos padrões educacionais do país. Como consequência, a década seguinte foi marcada pela implementação de inúmeras políticas de *accountability* em todo território americano, culminando na obrigatoriedade das mesmas no governo Bush, com a promulgação da lei Nenhuma Criança Deixada para Trás (*No Child Left Behind - NCLB*), em 2001.

¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Hoje, este tipo de medida assume um papel central na política dos sistemas públicos de ensino naquele país.

Muitos foram os estímulos em ambos os países – Inglaterra e Estados Unidos - para a adoção de políticas de responsabilização, merecendo destaque dois fatores inter-relacionados: a notória queda nos padrões de qualidade da educação, visibilizada por avaliações nacionais e internacionais, a partir da década de 80; e a preocupação com os efeitos desta baixa qualidade no futuro do país.

Na América Latina, os sistemas de avaliação em larga escala permitiram a publicização do desempenho de sistemas educacionais e se consolidaram a partir da década de 1990. Isto se deu, em grande medida, por dois fatores complementares. O primeiro foi a influência das experiências dos países pioneiros nesse movimento, como Inglaterra e, especialmente, os Estados Unidos. Segundo Wolff (2006),

Los Estados Unidos se encuentra a la vanguardia en el desarrollo de una amplia variedad de evaluaciones educacionales destinadas a medir el desempeño institucional, establecer niveles de competencia mínimos para el egreso de la escuela y establecer puntos de referencia para medir el rendimiento educacional en comparación con los estándares internacionales. (WOLFF, 2006, p.20)

O segundo fator foi a ação difusora das agências internacionais, promovendo a circulação de informações entre os países, a partir da participação dos mesmos em avaliações internacionais promovidas por tais agências.

Neste continente, destaca-se a intensa participação da UNESCO, com a implementação do programa denominado Oficina Regional para a América Latina e o Caribe (OREALC), criado em 1995, e subsidiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Este programa desenvolveu um sistema de avaliação – Laboratório Latino Americano de Medição da Qualidade – na região, com o objetivo de fomentar e fortalecer a capacidade dos organismos de avaliação nacional nos diferentes países da América Latina.

Frente a este contexto de influências, as avaliações em larga escala se disseminaram por todo o continente Latino Americano. Atualmente, praticamente todos os países da América Latina possuem algum tipo de programa de avaliação educacional (WOLFF, 2006).

No Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) representou um avanço no sistema de avaliação da educação do país, pois “foi a

primeira iniciativa brasileira, em escala nacional, para se conhecer o sistema brasileiro em profundidade” (INEP/MEC, 2013, História da Prova Brasil e do SAEB). Até a sua institucionalização, os levantamentos educacionais concentravam-se apenas em obter dados sociodemográficos da população estudantil e verificar a cobertura do atendimento educacional oferecido, apresentando limitações significativas em termos metodológicos. A primeira edição do SAEB ocorreu em 1990, mas seus resultados somente se tornaram comparáveis a partir de 1995, com a adoção da Teoria de Resposta ao Item (TRI). Desde então, o SAEB é aplicado a cada dois anos, para avaliar as habilidades em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural do país. A avaliação é amostral e o SAEB oferece dados agregados para o Brasil, regiões, unidades da federação e redes de ensino.

Em 2005, em complemento ao diagnóstico realizado pelo SAEB, foi criada a Prova Brasil. Esta representou um salto significativo em relação ao SAEB, uma vez que ampliou o raio de abrangência do mesmo. Diferentemente do SAEB, a Prova Brasil é censitária e, conseqüentemente, oferece dados não apenas para o Brasil e unidades da federação, mas também para cada município e escola pública participante. De forma complementar ao SAEB, desde 2007, a Prova Brasil avalia os alunos do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental público, das redes estaduais, municipais e federais, de área rural e urbana, nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, em escolas que tenham no mínimo 20 alunos matriculados na série avaliada.

Assim, tanto em âmbito nacional quanto internacional, os exames padronizados ganharam paulatinamente espaço no cenário político-educacional e trouxeram à tona a questão da qualidade do ensino e do rendimento das escolas, ensejando o desenvolvimento das políticas de responsabilização. Nos últimos anos, o Brasil vem implementando políticas relacionadas a esses tópicos. Com efeito, Brooke (2006) registra que a criação de parâmetros curriculares nacionais e de mecanismos homogeneizadores da educação nacional, como o SAEB e a Anresc, pode ser interpretada como uma tentativa de garantir padrões mínimos de qualidade previstos na Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional, e de se caminhar em direção à criação de um sistema de responsabilização. De acordo com o autor,

esses esforços, tanto no sentido de eliminar as grandes disparidades de financiamento como de propor conteúdos básicos para todas as matérias e séries, parecem indicar a mesma tendência a estabelecer padrões de qualidade que acompanharam a criação dos projetos de responsabilização nos Estados Unidos e na Inglaterra. [...]. Mesmo não existindo a mesma autonomia escolar e mesmo não sendo tão explícita a pressão do governo, a política do MEC de implantar um currículo comum e a utilização de um sistema nacional de avaliação extensiva a todas as escolas parecem indicar a vontade de exercer maior controle sobre as autoridades educacionais, a escola e o ensino. (BROOKE, 2006, p. 385)

Além disso, entendemos que, em certa medida, o Brasil tem seguido, mesmo que lentamente e com outra “roupagem”, os passos dos seus precursores - Inglaterra e Estados Unidos, especialmente deste último. Entendemos que nos Estados Unidos o governo federal teve um papel importante na criação de sistemas de responsabilização nos diferentes estados. No Brasil, verificamos movimento semelhante, no sentido de que a União tem exercido uma ação indutora importante para a implementação das políticas de responsabilização nas esferas estaduais e municipais.

Aqui, tal como ocorre em outros países federativos, como os Estados Unidos, os governos estaduais e municipais possuem autonomia política e fiscal para estabelecer sua própria agenda na área social. Entretanto, é corrente o processo de redefinição de competências e de transferência na atribuição da gestão de uma dada política social de uma esfera de governo para outra (ARRETICHE, 2000; ALVES, 2007). Arretiche (2000) identifica três mecanismos, bem resumidos por Alves (2007), pelos quais esse processo pode ocorrer, quais sejam: i) por própria iniciativa da esfera de governo, ii) por adesão do ente federado a algum programa proposto por um nível mais abrangente de governo ou iii) por imposição do aparato legal.

Segundo Alves (2007), o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras é acentuadamente marcado pelos dois últimos mecanismos, ou seja, ocorre principalmente pela adesão a programas e pela imposição do aparato legal. A adesão se dá pela criação de determinados incentivos, muitos dos quais constituem estratégias de indução, como, por exemplo, a redução de custos para os que aderem a certo programa. Já o dispositivo legal age tornando obrigatória a adoção e gestão de dada política. Em ambos os casos, o governo federal exerce

papel central, visto que sem sua atuação não seria possível a redefinição das competências. Com efeito, Alves (2007, p. 66) afirma que “as formas e ritmos da descentralização das áreas sociais dependem diretamente da postura do governo federal e, muitas vezes do governo estadual, no sentido de um estímulo inicial para a efetiva transferência na atribuição da gestão das políticas públicas”.

Neste ponto, uma ressalva se faz importante. Tais mecanismos não são excludentes. Na verdade, são complementares, podendo atuar concomitantemente. Como exemplo de que isso é possível, Alves (2007) analisa o processo de implementação de sistemas de avaliação no Brasil, considerando os três mecanismos de descentralização das políticas sociais acima descritos. Para a autora, em um primeiro momento, as experiências anteriores (estaduais), conduzidas por *iniciativas próprias*, exerceram pressão para que fosse criado um *dispositivo legal* que assegurasse a responsabilidade da União em promover um sistema de avaliação. Em um segundo momento, a *adesão* de estados e municípios ao programa federal de avaliação dos estudantes contribuiu para que vários governos estaduais organizassem, por iniciativa própria, fundamentados pelos dispositivos legais e em consonância com o sistema nacional, seus próprios programas de avaliação (grifos nossos).

A interação desses mecanismos também pode ser verificada no processo de implementação dos sistemas de responsabilização nos Estados Unidos e no Brasil. Nos Estados Unidos, antes mesmo da consolidação do dispositivo legal – a lei NCLB – já se podia encontrar experiências de sistemas de responsabilização em diversos estados americanos. E tais iniciativas próprias mobilizaram a ação política para a criação de um dispositivo legal que exigisse e assegurasse a responsabilidade de todos os estados norte-americanos em promover a melhoria da qualidade da educação das escolas públicas do país. Sob a presença de tal dispositivo, todos os estados norte-americanos aderiram às diretrizes da NCLB.

No Brasil, como marco legal das políticas de responsabilização, verifica-se a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que impulsiona o regime de colaboração entre os entes federados e estabelece algumas diretrizes para a implantação de sistemas de responsabilização nas esferas subnacionais de governo, através da definição de metas de qualidade para a educação básica.

Não queremos dizer com isso que existe um sistema de responsabilização em âmbito nacional no Brasil semelhante ao existente nos Estados Unidos. No

entanto, acreditamos que é possível identificar alguns aspectos desse sistema no Brasil e que a criação do PDE foi um fator importante para a adoção de um sistema educacional mais alinhado com os objetivos das políticas de responsabilização. Neste respeito, Fernandes & Gremaud (2009) assinalam que o PDE expandiu o papel da avaliação em larga escala para além de seu objetivo tradicional de diagnóstico dos sistemas educacionais e a colocou como um dos pilares da política atual do MEC, instituindo três inovações importantes nesse processo: i) a incorporação dos objetivos de *accountability*, pela criação de um sistema de metas educacionais; ii) a criação de um indicador sintético de qualidade da educação básica - o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - que permite monitorar a qualidade da educação brasileira; iii) a definição de metas de desempenho para o país, redes de ensino e escolas.

Tal tema será aprofundado mais adiante. No entanto, convém registrar que já é possível verificar a disseminação das políticas de responsabilização no Brasil, encontrando-se algumas experiências tanto em âmbito nacional, quanto nas esferas estaduais e municipais. Os desenhos e os contextos nos quais se inserem são diversos, mas estas experiências têm em comum o foco na avaliação e na responsabilização dos atores envolvidos no processo educacional (sistemas, escolas, diretores e professores) pelos resultados dos estudantes em tais avaliações.

Interessa-nos em especial as políticas de responsabilização voltadas para as escolas de baixo desempenho. Dentre as iniciativas brasileiras nessa área – no planejamento de ações para as escolas que apresentam baixo desempenho – dá-se destaque ao Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). O PDE-Escola é uma proposta de planejamento estratégico voltado para escolas públicas do país com baixo IDEB. Tem por objetivo ajudar as escolas a identificar os seus principais desafios e a desenvolver e implementar ações que melhorem os seus resultados.

Nossa hipótese é que, nesse novo contexto, o PDE-Escola se configura como uma política de responsabilização branda (*low stakes*) do governo federal, que implica em um conjunto de articulações técnico-gerenciais e político-financeiras, envolvendo diferentes instâncias de negociação. Assim, frente a este contexto, emergem as questões que o presente estudo pretende investigar: em que

medida o PDE-Escola se configura como uma política de responsabilização? Que configurações assume no município do Rio de Janeiro?

O objetivo do estudo é analisar o processo de implementação do PDE-Escola na rede municipal do Rio de Janeiro, face ao contexto mais recente de políticas do governo federal com perspectiva de responsabilização, nos seus diferentes níveis de negociação, quais sejam: i) ao nível *macro-político*: as etapas de estruturação, negociação e implementação do programa, a partir do MEC e de agências internacionais de fomento; ii) ao nível *meso-político*: a estruturação do programa e seu desenvolvimento na rede municipal do Rio de Janeiro, através de suas instâncias de mediação (SME-Rio/ CREs-RJ); iii) ao nível micro-institucional: as unidades escolares que implementam os processos técnico-gerenciais e político-financeiros do PDE-Escola.

Ao desenvolver tal análise, reconhecemos que os fenômenos sociais podem ser representados por níveis ou dimensões de significados - partes e todo (BRANDÃO, 2001) -, envolvendo diferentes interesses e jogos de negociação. Dessa forma, as análises ao nível macro envolverão dois momentos: em um primeiro momento se concentrará na discussão sobre a introdução dos mecanismos de responsabilização na execução do PDE-Escola, no âmbito do PDE/ Plano de Metas. Para tanto, será considerado o contexto histórico que favoreceu o desenvolvimento desse tipo de política no cenário educacional brasileiro e será identificado que elementos da “responsabilização” se encontram nos documentos sobre o programa veiculados pelo MEC. Em um segundo momento, nos debruçaremos sobre as mudanças que se configuraram nos arranjos institucional e instrumental² do PDE-Escola ao longo dos últimos anos, especialmente no âmbito do PDE-Interativo, destacando que tais mudanças refletem a conjuntura política de cada período, bem como os interesses e valores dos agentes responsáveis por sua formulação. Tais análises encontram-se, respectivamente, nos capítulos dois e três.

A análise ao nível meso-político, no capítulo quatro, focalizará como o programa está sendo implementado no município do Rio de Janeiro desde 2007, examinando a participação dos atores sociais das instâncias de mediação do

² Expressão adotada por Bonamino (2002), por ocasião da análise da implementação do SAEB.

programa no município (SME-Rio/ CREs-RJ) nesse processo, bem como investigando as percepções dos mesmos sobre o programa e suas reformulações.

Por fim, a análise ao nível micro-institucional, no capítulo cinco, se centrará nas escolas participantes do programa, identificando quem são estas escolas e seus processos institucionais. Serão investigadas as escolas pertencentes às duas primeiras listas de escolas prioritárias do município do Rio de Janeiro, ou seja, as primeiras escolas avaliadas como necessitando de melhorias, no contexto mais recente de políticas do governo com perspectiva de responsabilização (concernentes ao período de 2008-2012). Escolhemos a cidade do Rio de Janeiro por esta ser uma grande metrópole, possuir a maior rede pública de ensino do país e apresentar experiência no desenvolvimento deste tipo de política. Como será considerado, desde 2009, o município conta com um sistema amplo de responsabilização.

Para a operacionalização do estudo, procedemos à análise documental, à realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da SME-Rio/ CREs-RJ e à análise descritiva, a partir dos microdados da Prova Brasil e do Censo Escolar. As referências teóricas e os aspectos metodológicos encontram-se diluídos ao longo dos capítulos.

2. As políticas de responsabilização e seus desdobramentos no Brasil: implicações no PDE-Escola

Este capítulo tem por objetivo analisar a incorporação dos mecanismos de responsabilização nas políticas educacionais no Brasil, especificamente no PDE-Escola. Para tanto, inicialmente retomamos o contexto histórico que originou a proposta da reforma baseada em padrões. Assim, analisamos especificamente o cenário político-educacional norte-americano, focando o desenvolvimento da avaliação em larga escala no país e como estas se articularam à prática da responsabilização. Em seguida, discutimos como essas ideias encontraram respaldo no Brasil, mediante a implantação de sistemas de avaliação e de responsabilização. Neste ponto, nos centramos na análise do sistema de responsabilização da educação brasileira – o PDE/Plano de Metas, discutindo algumas das políticas aí desenvolvidas e em que medida estas constituem um conjunto integrado de ações de responsabilização. Dentro deste debate, damos destaque ao PDE-Escola e sua inserção no PDE/Plano de Metas. Por fim, realizamos um mapeamento dos mecanismos de responsabilização presentes no PDE-Escola, particularmente a avaliação, a prestação de contas e a imputação de responsabilidades, buscando identificar em que medida os documentos sobre o programa dão ênfase a tais elementos.

2.1. A avaliação externa como instrumento da reforma educacional nos Estados Unidos

Na década de 1980, verifica-se nos Estados Unidos a expansão da reforma educacional baseada em padrões. Este modelo de reforma utiliza a avaliação externa como instrumento no desenvolvimento de políticas voltadas para a melhoria do desempenho das escolas.

As primeiras experiências desse movimento podem ser observadas desde meados da década 1970, face às evidências de que o desempenho dos estudantes e a qualidade do ensino público americanos estavam em contínua queda. Os governos estaduais foram os primeiros a tomar iniciativas neste respeito, adotando uma série de medidas para estabelecer padrões mais elevados aos concluintes do

Ensino Médio, chegando ao ponto, segundo Dee (2008), de em 1975 quase todos os estados americanos terem um programa nesta área. Estas primeiras medidas são conhecidas como a primeira onda de reforma educacional no país (DEE, 2008).

As ações que aí foram empreendidas seguiram duas perspectivas: a primeira curricular (padrões baseados em processos), através da adoção de um novo currículo para as escolas de Ensino Médio, com maiores exigências curriculares aos concluintes desta etapa de ensino; a segunda consistiu na criação de um teste de competência mínima para os alunos do último ano do Ensino Médio (padrões baseados em testes). De acordo com Dee (2008), o objetivo principal dessas reformas era promover o esforço e a aprendizagem dos estudantes concluintes do Ensino Médio, formando jovens mais qualificados.

Tais reformas ganharam maior ímpeto no início da década de 1980, com a publicação de vários relatórios sobre a má qualidade da educação pública. Dentre eles, destaca-se o relatório, já mencionado, *Uma Nação em Risco*, publicado em 1983. Este relatório apontou a queda no desempenho dos alunos americanos nos testes nacionais e internacionais. Essa era uma perspectiva assustadora para o governo, pois deixava o país atrás de outros países na ordem econômica internacional.

Frente a isso, o relatório fez uma série de recomendações para a melhoria da educação, colocando a educação como uma das prioridades das agendas políticas estaduais. Enfatizou que era necessário reformar o sistema educacional e recomendou que as escolas, faculdades e universidades adotassem padrões mais rigorosos e realizassem testes padronizados de desempenho em etapas de transição de um nível de ensino para o outro. Tais testes deveriam compor um sistema nacional de avaliação que abarcasse os governos estaduais e locais.

As recomendações do relatório encontraram terreno favorável para sua disseminação, pois muitos governos estaduais já vinham estabelecendo seus próprios padrões de aprendizagem e sistemas de avaliação. Dessa maneira, o relatório reforçou e fortaleceu as intenções dos estados e favoreceu a implementação de tais propostas.

As reformas seguintes caminharam na direção de promover a responsabilização baseada em testes, deixando a perspectiva curricular de lado. A partir da década de 1990, verificou-se um aumento crescente desse tipo de política no país. Nesse contexto, as escolas passaram a ser responsabilizadas pelos

resultados alcançados nas avaliações, tendo que demonstrar que seus alunos estavam progredindo em direção ao padrão de desempenho estabelecido pelo governo, com a possibilidade de consequências para os respectivos desempenhos, quer estes fossem bons ou fracos.

Nesse período, assim como nas reformas da primeira onda, igualmente verificou-se duas vertentes de reformas de responsabilização baseada em padrões. De acordo com Supowitz (2009), a primeira vertente buscou estabelecer formas alternativas de avaliação. Vários estados adotaram portfólios, questões abertas, dentre outras medidas como propostas alternativas aos testes padronizados. Nessa perspectiva, os testes padronizados eram considerados, por determinados grupos da comunidade educacional, os responsáveis por descontextualizar, fragmentar e estreitar o currículo, fazendo com que os professores focassem mais no ensino de determinadas disciplinas, em detrimento de outras.

Apesar da grande repercussão obtida, um conjunto de pesquisas (KORETZ *et al.*, 1994; STECHER & KLEIN, 1997) indicou que estas alternativas, se comparadas aos testes padronizados, eram menos indicadas como medidas de avaliação e responsabilização, por apresentarem pouca confiabilidade e um custo muito elevado de execução. Com isso, a segunda vertente da reforma, caracterizada pelas avaliações baseadas em testes, se consolidou.

Em 1994, o governo federal mostrou seu apoio ao uso das avaliações baseada em padrões para responsabilizar os sistemas de ensino, criando a primeira lei de responsabilização aos estados. (WEST & PETERSON, 2003). A lei exigia que as escolas fizessem uso das avaliações estaduais para mostrar o progresso no desempenho dos seus alunos. E, em 2001, essa ideia se estabeleceu com a promulgação da lei *Nenhuma Criança Deixada para trás (No Child Left Behind - NCLB)*.

A lei *NCLB* exigiu ações específicas para o aumento do desempenho dos estudantes e incluiu sanções severas para as escolas que apresentassem reiteradamente baixo desempenho. Determinou, dentre outras exigências, que toda escola demonstrasse anualmente os progressos na proficiência dos seus alunos e estabeleceu que as escolas que não correspondessem ao padrão estabelecido seriam identificadas “como necessitando de melhoria”. Nesse caso, os pais teriam a opção de transferir seus filhos de escola e as instituições que fracassassem nessa

melhoria após cinco anos seriam *reestruturadas*, tendo um novo pessoal responsável por elas (WEST & PETERSON, 2003, p. 165).

Desde então, as primeiras experiências estaduais se tornaram componentes de uma política nacional, resultando na consolidação deste tipo de política no país. Atualmente, todos os estados norte-americanos têm seus próprios sistemas de responsabilização baseado em padrões.

De acordo com Neto (2013), nos últimos anos existe um debate acalorado nos EUA acerca das políticas de responsabilização forte (*highs stakes*). Apesar de não haver evidências consistentes de que tais políticas têm impactado positivamente o desempenho dos alunos nos testes, as mesmas têm sido amplamente adotadas. Para o autor, “criou-se na sociedade americana certo consenso de que os testes e as medidas de *accountability* são a solução para a educação naquele país, apesar de estar aumentando o dissenso” (NETO, 2013, p. 64). Dentre as ações implementadas destacam-se: as medidas de valor agregado, nas quais os professores são classificados de acordo com o valor que cada um agrega ao desempenho dos alunos; definição de metas de proficiência para os estados nos testes; e a identificação das escolas de baixo desempenho e o estabelecimento de intervenções nas mesmas.

No que diz respeito às escolas de baixo desempenho, chamadas de *failing schools*, a discussão gira em torno do que fazer com tais escolas, ou seja, se o mais adequado é intervir para melhorar as escolas ou fechá-las. Quando a opção é o fechamento das escolas, os diretores são despedidos e os professores ficam à disposição da administração para atuarem onde há carência de professores. Além desta medida, são adotadas alternativas menos radicais, como o sistema de vouchers, as escolas Charters, a elaboração de planos de melhoramento pelas próprias escolas, a provisão de assistência técnica e a capacitação de docentes (NETO, 2013; VELOSO, 2009; SPRENG, 2009).

Os *vouchers* são vales que permitem que os alunos estudem em escolas privadas com subsídios do governo. Por sua vez, as escolas Charters são escolas públicas dirigidas por entidades privadas, organizações governamentais ou por professores e pais de alunos. Os que desejam implantar este modelo de escola (entidades ou membros da sociedade civil) apresentam um plano educacional à autoridade pública e, se aprovado, recebem recursos públicos para oferecer serviços educacionais gratuitos à população.

Estes modelos buscam alcançar a eficiência através da descentralização e da competição, já que, teoricamente, permitiria uma melhor administração dos recursos, e criaria um mercado educacional, dando a possibilidade aos pais de escolherem livremente entre as escolas, levando-as a competir entre si.

A elaboração de planos de melhoramento pelas próprias escolas, a provisão de assistência técnica e a capacitação de docentes também são intervenções menos radicais adotadas pelo governo para superar as deficiências das escolas.

Segundo Neto (2013), tais ideias surgem e são disseminadas com grande ímpeto nos Estados Unidos e vem sendo alardeadas em todo mundo, inclusive no Brasil, como estratégias para melhorar a qualidade da educação. Com efeito, de acordo com Corvalán (2006), a responsabilização no processo educacional tem sido uma temática crescente nas últimas décadas na América Latina.

Nesse respeito, destacam-se, como exemplos de atuação nessa área, Chile e Colômbia. Veloso (2009) salienta que tais países implantaram programas de *vouchers* em escala bem maior que os Estados Unidos. E, mais recentemente, o Chile tem implementado uma série de políticas de responsabilização com foco na avaliação e recuperação das escolas de baixo desempenho.

Todas essas ideias têm encontrado eco no cenário político-educacional brasileiro. As próximas seções abordarão como a perspectiva da responsabilização baseada em testes padronizados se consolidou no Brasil, em processo semelhante ao verificado nos Estados Unidos. Ao realizar tal análise, não queremos dizer que houve uma transposição dessas ideias para o Brasil tal qual como ocorreu no contexto americano. Antes, buscamos “desvendar aquelas ideias que receberam abrigo no Brasil e, através das suas formulações locais, influenciaram a forma de fazer educação no país” (BROOKE, 2012, p. 15).

2.2. As avaliações em larga escala e o avanço da perspectiva da responsabilização baseada em testes padronizados no Brasil

O Brasil, assim como os Estados Unidos, configura-se como um estado federado. Este sistema federativo concede autonomia aos entes federados para a tomada de decisões e a adoção de responsabilidades, em regime de colaboração.

Dada essa configuração, muitos governos subnacionais têm implementado seus próprios sistema de avaliação.

Em âmbito mundial, a centralidade dada à avaliação é confirmada na Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, sob a iniciativa da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), do Banco Mundial (Bird), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Esta conferência deu origem a Declaração Mundial de Educação para Todos e teve o Brasil como um dos seus signatários. De acordo com Castro (2000, p.11), “esta conferência influenciou fortemente a agenda das políticas educacionais dos países em desenvolvimento na década de 90”, suscitando no Brasil um intenso debate sobre a educação e orientando a elaboração do *Plano Decenal de Educação para Todos* (1994-2003). No que concerne à avaliação, Bonamino (2002) destaca que a Declaração de Jomtien estabeleceu no artigo 4º a necessidade de implementar sistemas de avaliação do desempenho dos alunos como um dos mecanismos a ser adotados para melhorar a qualidade da educação.

As avaliações em larga escala ganharam vulto no Brasil no contexto das reformas educacionais dos anos 1990, como reflexo das recomendações e das iniciativas das agências internacionais, do MEC e de vários governos estaduais. A partir desta década, verifica-se uma maior associação entre o uso das avaliações em larga escala e a formulação das políticas educacionais. Estas passam a ser paulatinamente utilizadas como diretriz da política educacional para a Educação Básica no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal, com vistas à melhoria da qualidade da educação ofertada. De acordo com Alavarse, Bravo & Machado (2012), esse período foi marcado pela disseminação de iniciativas de políticas avaliativas em todas as esferas de governo, com o objetivo de coletar e produzir informações sobre os sistemas educacionais, permitindo a tomada de decisões e a revisão de investimentos em projetos educacionais.

Em termos nacionais, como marco legal, destaca-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96). Esta coloca a avaliação em todos os níveis de ensino como uma obrigatoriedade. Para ilustrar, observa-se no artigo 87, parágrafo 3º e inciso IV que o Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento

escolar”. Em veio complementar, Bonamino (2002) destaca ainda outros documentos como indicadores - chave da importância da avaliação no cenário brasileiro nessa década, a saber: a proposta de campanha de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República e os discursos e balanços do então ministro da Educação Paulo Renato de Souza e seus colaboradores.

Assim, é nessa década que é criado o SAEB. Segundo Bonamino & Franco (1999), a origem do SAEB aparece estreitamente relacionada às demandas do Banco Mundial referentes à necessidade de desenvolvimento de um sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, fruto do acordo do MEC/ Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1988. Esta sistemática de avaliação foi ampliada, por iniciativa e interesse do MEC em desenvolver um sistema mais amplo de avaliação da educação, e resultou na criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP), em meados de 1988. No entanto, após algumas experiências piloto, o SAEP não foi adiante por questões financeiras. A ideia de um sistema de avaliação nacional da educação somente foi retomada na década de 1990, quando houve a realização do primeiro ciclo do SAEB.

No entanto, convém registrar que, para Bonamino (2002), o reconhecimento da influência de agências internacionais na concepção do SAEB não deve obscurecer o fato de que, nos anos 90, a avaliação se revestiu de uma importância inédita, pois:

Nesse novo contexto, a avaliação tornou-se um componente político central, que interage e se articula de maneira específica com os demais aspectos da política educacional. Para cumprir esse papel, a avaliação deixa de ser uma tarefa periférica, desenvolvida por professores e estudada por acadêmicos, para transformar-se numa atividade profissional sistemática e de longo alcance, legalmente chancelada e centralmente assumida e institucionalizada, que passa a contar com órgãos, profissionais e orçamentos próprios (BONAMINO, 2002, p. 65).

O SAEB encontrou inspiração nas propostas praticadas localmente, pelos governos estaduais (BONAMINO, 2002). Dessa forma, mesmo antes da consolidação do SAEB, já era possível encontrar iniciativas estaduais nessa área. Dentre essas iniciativas, destacam-se: o Ceará, cujas primeiras experiências na área da avaliação ocorreram nas décadas de 1970 e 1980, instituindo em 1996 o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE); São Paulo, que desde 1992 desenvolve avaliações no estado, criando em 1996 o Sistema de

Avaliação do Rendimento Escolar (SARESP); Pernambuco, cuja política de avaliação do sistema educacional tem raízes históricas nas avaliações da rede estadual em 1989, 1991 e 1997. No ano de 2000, foi implantado em Pernambuco o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE).

As evidências apontam que estas primeiras experiências estaduais de avaliação em larga escala serviram de modelo para a institucionalização da avaliação baseada em padrões em âmbito nacional. Diferentes autores têm assinalado este processo de “retroalimentação” no desenvolvimento dos sistemas de avaliação no Brasil, destacando de um lado a relevância das iniciativas estaduais, como estímulo para a criação do SAEB, e registrando de outro que a consolidação do mesmo intensificou as propostas de avaliação no âmbito das esferas estaduais e municipais de governo (BONAMINO & BESSA, 2004; SOUSA & OLIVEIRA, 2010; ALAVARSE, BRAVO & MACHADO, 2012).

Nestes termos, Alavarse, Bravo & Machado (2012) declaram:

Essas iniciativas foram efetuadas na esteira do fortalecimento da avaliação como diretriz da política educacional no governo federal tanto no que se refere ao tempo histórico, como também à forma constituinte dos sistemas. [...] Inegavelmente, as iniciativas do governo federal tiveram um duplo papel, ou seja, consolidar as iniciativas estaduais mais antigas e propiciar o terreno político para o desenvolvimento de várias outras iniciativas (ALAVARSE, BRAVO & MACHADO, 2012, p.6, 7).

Em complemento ao SAEB, em 2005, conforme visto, o MEC criou a Prova Brasil, consolidando e ampliando o fomento à cultura da avaliação no Brasil. Em 2007, essas duas avaliações se fundiram e o Sistema de Avaliação da Educação Básica passou a ser formado por duas avaliações complementares: a Aneb - Avaliação Nacional da Educação Básica, que é o antigo SAEB; e a Anresc - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar, chamada de Prova Brasil. Dessa maneira, os segmentos que compõem o universo da Prova Brasil são avaliados censitariamente, enquanto os segmentos que pertencem ao SAEB são avaliados amostralmente. Além disso, complementarmente aos testes, são aplicados questionários contextuais, endereçados aos atores escolares (alunos e professores das séries avaliadas e diretores), sobre fatores relacionados a tais resultados.

Muitas são as críticas que recaem sobre os sistemas de avaliação, quais sejam: mostram-se fortemente ancoradas na racionalidade instrumental da Reforma do Estado, direcionadas ao aumento da eficácia e eficiência do sistema de ensino, com foco nos resultados; restringem a autonomia da escola, dadas suas

funções reguladoras e indutoras; resultam no estreitamento curricular pelo fato de favorecerem práticas de ensino direcionadas para preparar os alunos para os testes; dentre outras (ANDRADE, 2009; SOUSA & OLIVEIRA, 2010).

No entanto, a despeito das críticas, os sistemas de avaliação continuam a expandir-se em todo território nacional, entre os diferentes entes federados. Mais recentemente, o Brasil tem vivenciado a consolidação das avaliações externas entre os municípios brasileiros. Inúmeros estudos têm se debruçado sobre esse fenômeno (ALAVARSE, BRAVO & MACHADO, 2012; SOUSA, PIMENTA & MACHADO, 2012; SILVA, GIMENES & LOUZANO, 2013), dado que no Brasil as séries iniciais já são quase que em sua totalidade responsabilidade das redes municipais de ensino.

Alavarse, Bravo & Machado (2012) ressaltam que o crescimento das avaliações em larga nos municípios reforça a tese de que a política do governo federal tem atuado no sentido de incentivar as avaliações, seja para a manutenção das já existentes, seja para a criação de novos sistemas, como diretriz das políticas de governos estaduais e municipais, principalmente destes últimos. As avaliações entram nesse contexto como um elemento importante na formulação e revisão das políticas educacionais, no sentido de possibilitar a oferta de subsídios para os gestores políticos identificarem as necessidades educacionais de suas redes e traçarem novas estratégias, visando à melhoria do ensino ofertado.

Outro elemento a ser considerado nessa dinâmica é o fato de que os dirigentes municipais, tal como ocorreu com os dirigentes estaduais, têm expressado a necessidade de implementar seus próprios sistemas de avaliação externa, pois os resultados gerados por suas próprias avaliações permitem uma apropriação mais rápida e detalhada sobre o desempenho de suas redes de ensino, subsidiando a melhoria do trabalho no âmbito das secretarias e das escolas. Esse fato corrobora a crescente associação entre avaliação em larga escala e a formulação de políticas educacionais que tem se verificado no Brasil, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos. Caminhando nessa direção, o estudo realizado por Silva, Gimenes & Louzano, 2013 sobre os objetivos e as justificativas apresentadas por quatro Secretarias de Educação (uma rede estadual e três redes municipais) para a criação de seus próprios sistemas de avaliação indicou que os gestores relataram a demanda de obter resultados sobre seus sistemas de ensino por escolas, por turmas e, em alguns casos, por alunos.

Segundo os autores, é a possibilidade de controle dos resultados sobre o todo e o aluno uma das principais razões para o desenvolvimento de avaliações próprias.

Além disso, o estudo também mostrou que os sistemas de avaliação próprios das secretarias, embora apresentassem desenhos diferenciados entre si, adotavam o mesmo referencial metodológico utilizado nas avaliações nacionais.

Em veio complementar, destacamos a investigação realizada por Sousa, Pimenta e Machado (2012) sobre o desenvolvimento de sistemas de avaliação próprios entre catorze municípios paulistas. A pesquisa igualmente registrou que a criação dos sistemas próprios de ensino representa a necessidade dos gestores terem um maior controle e monitoramento de suas redes, em consonância com os parâmetros definidos pelo governo federal, em movimento semelhante ao vivenciado pelos estados. Segundo as autoras:

Evidencia-se que as iniciativas municipais têm, entre suas motivações, razões menos atreladas a uma não aceitação ou à busca de caminhos alternativos às abordagens subjacentes às iniciativas federais, mas expressam o desejo de afirmar sua autonomia, a possibilidade de controle do desempenho da rede de ensino e de encaminhamentos de decisões e ações com base em resultados aferidos no âmbito local de modo mais ágil, considerando o acesso imediato aos resultados (SOUSA, PIMENTA & MACHADO, 2012, p.23).

No entanto, as evidências coletadas com a pesquisa sugerem uma conformação dos delineamentos propostos em âmbito municipal às características e aos parâmetros vigentes nas iniciativas de avaliação do governo federal. Podemos dizer que o movimento adotado pelos municípios nos anos 2000 foi o mesmo trilhado pelos estados nos anos 1990, a partir da política do governo federal de implantação do SAEB, empreendida no final da década de 1980 (SOUSA, PIMENTA & MACHADO, 2012, p.32).

A referida pesquisa também identificou a tendência de iniciativas de bonificação atreladas aos resultados das avaliações externas nos municípios analisados; e ainda trouxe à tona a discussão acerca do papel ocupado pelo governo federal nessa dinâmica de negociação de políticas entre os entes federados. Para as autoras, o Ministério da Educação tem atuado como indutor e direcionador de um dado modo de conduzir as políticas educacionais.

Nesse contexto, em que as avaliações em larga escala se disseminam por todo território nacional, tendo o governo federal como eixo articulador dos entes federados, é possível identificar, de acordo com Bonamino & Sousa (2012), três gerações de avaliações da educação em larga escala, que se sucedem e coexistem ao mesmo tempo nas redes de ensino.

A primeira geração de avaliação em larga escala se caracteriza pelo uso da avaliação como instrumento de diagnóstico e monitoramento da qualidade da educação ofertada pelos sistemas de ensino, sem a perspectiva de consequências diretas associadas aos resultados para as escolas. Os resultados podem ser divulgados para consulta pública na internet, mas não são devolvidos para as escolas. Nessa modalidade, encontra-se o SAEB.

As avaliações posteriores, de segunda e terceira geração, trazem em sua constituição um elemento diferencial. Elas passam a subsidiar a formulação de políticas de responsabilização, agregando consequências para as escolas, a partir dos resultados dos alunos.

A segunda geração engloba as avaliações que, além da função de diagnóstico e monitoramento, publicam e devolvem os resultados para as escolas. As consequências geradas são simbólicas, decorrentes da publicização dos resultados. São as chamadas políticas de responsabilização branda (*low stakes*). Inserem-se nesse grupo a Prova Brasil e alguns sistemas de avaliação estaduais.

As avaliações de terceira geração abrangem aquelas que estão associadas às políticas que atribuem consequências materiais (sanções ou recompensas) para as escolas, em função dos resultados atingidos. São denominadas de responsabilização forte (*high stakes*). Verificamos nesse grupo as iniciativas de estados e municípios que bonificam os professores e escolas pelo desempenho obtido e metas alcançadas.

A ampliação e aprofundamento do processo de institucionalização da avaliação em larga escala entre os entes federados permite compreender não somente a crescente centralidade dada à avaliação como instrumento de gestão educacional, como também permite identificar os mecanismos pelos quais as políticas de responsabilização vêm igualmente ganhando cada vez mais espaço no conjunto de políticas públicas educacionais no Brasil. As políticas de responsabilização se consolidam à medida que as avaliações incidem sobre o desempenho de redes e escolas, orientando a formulação de políticas educacionais em todas as esferas de governo.

Em realidade, esta era uma demanda antiga, imbricada na construção e implementação do próprio SAEB. O desenho amostral do SAEB dificultava a apropriação dos resultados como indicador do desempenho de redes e escolas e, por sua vez, limitava o uso dos mesmos pelos gestores públicos. É somente com

as avaliações censitárias, como a Prova Brasil e as que se desenvolveram no âmbito de secretarias estaduais e municipais, que passa a ser possível a adoção de relações mais contundentes entre desempenho e políticas educacionais no nível dos estabelecimentos escolares.

A partir das aferições censitárias, verificamos no Brasil a concretização da expansão da avaliação em larga escala, como um movimento instituído e instituinte na simultaneidade das iniciativas estaduais e dos delineamentos do governo federal. Nosso argumento é que este mesmo movimento pode ser observado no que diz respeito à implementação das políticas de responsabilização, no sentido de que o governo federal tem tido um papel atuante e fundamental na elaboração de políticas com perspectivas de responsabilização, quer sejam brandas ou fortes. Nesses termos, Silva (2010, p.65) afirma:

As políticas públicas federais para o setor educacional passaram a privilegiar a aplicação nacional de testes estandardizados apresentados como mecanismo eficaz para se conhecer e propiciar uma educação de qualidade no país. [...] Nesse contexto, os mecanismos de avaliação passam a constituir-se em instrumento de gestão dos sistemas e das escolas.

Como expressão máxima da atuação do governo federal nessa área, temos o PDE/Plano de Metas. No entanto, entendemos que, mesmo antes da sua implantação, o Brasil já apresentava algumas experiências de responsabilização, de iniciativa própria de algumas Secretarias Estaduais de Educação, dentre as quais se destacam: o Rio de Janeiro (Projeto Nova Escola), o Paraná (Boletim da Escola) e o Ceará (Escola do Novo Milênio - Educação Básica de Qualidade no Ceara). Tais experiências pontuais em nível estadual serviram de estímulo para a institucionalização do dispositivo legal em nível federal, favorecendo, no caso, a criação do PDE/Plano de Metas. Este expressou por parte da União a decisão de promover um sistema de responsabilização no país. Por sua vez, o sistema de metas criado pela União tem encontrado a adesão dos demais entes federados (estados e municípios), seja por iniciativa própria dos mesmos, seja pelos mecanismos de indução adotados pelo governo federal, favorecendo a disseminação das políticas de responsabilização em todo território nacional.

Dessa forma, o PDE/Plano de Metas enseja uma nova dinâmica na relação entre o governo federal e as esferas subnacionais. Essa nova dinâmica é bem expressa por Saviani (2009), segundo o qual o PDE/Plano de Metas desenvolve, com foco no aprimoramento da educação básica, “mecanismos objetivos de

avaliação que permitem assegurar, ao mesmo tempo, a responsabilização e a mobilização social” (SAVIANI, 2009, p.16). É neste contexto que o PDE-Escola ganha uma nova dimensão, vindo a integrar o sistema de responsabilização do governo federal. Assim, nas próximas seções discutiremos essa nova dinâmica e o e a inserção do PDE-Escola neste novo arranjo.

2.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): o sistema de responsabilização do governo federal

Para analisar este novo arranjo institucional do MEC – o PDE/Plano de Metas –, recorremos a Afonso (2009) que, a partir de uma releitura de Schedler (1999), traça uma tipologia das dimensões das políticas de responsabilização. Esta tipologia permite compreender em que medida o PDE/Plano de Metas pode ser considerado um sistema de responsabilização. De acordo com esta tipologia, as políticas de responsabilização apresentam três pilares, subdivididos em dimensões estruturantes. O primeiro pilar é o da prestação de contas; o segundo é o da responsabilização e o terceiro consiste na avaliação.

A prestação de contas sintetiza as dimensões informação, justificação e argumentação, e pode incluir a elaboração e publicização de relatórios de avaliação. O pressuposto é que em uma sociedade democrática os sujeitos têm o direito de pedir informações (dimensão informativa) sobre os serviços prestados e exigir que suas indagações sejam respondidas (dimensão argumentativa ou justificativa). É considerada uma atividade comunicativa porque favorece o diálogo crítico e a possibilidade do debate público.

A responsabilização envolve basicamente as ações relacionadas à imputação de responsabilidades e à imposição de sanções. Inclui formas legítimas de responsabilização ou “de (indução de) responsabilização” (AFONSO, 2009, p. 59), como por exemplo, a adoção autônoma de responsabilidades pelos atos praticados, a persuasão, o reconhecimento informal do mérito, a atribuição de recompensas materiais ou simbólicas, dentre outras.

A avaliação caracteriza-se pelos processos de coleta e tratamento de informações, em múltiplos aspectos e sob diferentes métodos, sobre uma determinada realidade e a emissão de juízos de valor sobre a mesma. Pode apresentar-se em qualquer uma das etapas da prestação de contas, ou seja, pode ocorrer no início, antecedendo a prestação de contas; pode dar-se no meio,

integrando o processo da prestação de contas (através de relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas); e pode ainda efetuar-se no final, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização.

Ainda segundo o autor, não necessariamente todos os pilares e dimensões das políticas de responsabilização encontram-se presentes em dado contexto. Dessa forma as políticas de responsabilização podem ser classificadas em três grupos, em função da presença ou ausência dos pilares e das dimensões que as caracterizam: i) formas *parcelares de accountability* – são ações isoladas que apresentam apenas uma das dimensões da prestação de contas ou da responsabilização, sem nenhuma conexão com um conjunto mais amplo de políticas de responsabilização; ii) *modelo de accountability* – diz respeito a um conjunto mais estruturado de políticas de responsabilização, na qual diferentes formas parcelares (ações isoladas) estão interligadas. iii) *e sistema de accountability* – consiste em um conjunto articulado, estruturado e consistente de políticas de responsabilização no quadro das políticas públicas.

Partindo destas definições, nessa seção, como apontado, pretendemos discutir o atual sistema de responsabilização do governo federal – o PDE/Plano de Metas – e sua relação com o PDE-Escola, nosso objeto de estudo, dimensionando em que medida eles se aproximam e se distanciam, formando um todo integrado.

O Plano do Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado oficialmente pelo MEC em 24 de abril de 2007, sendo normatizado pelo Decreto Presidencial nº 6.094, que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Com o propósito declarado de melhorar a qualidade da Educação Básica, orientado por uma visão sistêmica da política educacional, que prevê ações para todos os níveis e modalidades de ensino e para as diferentes necessidades institucionais dos entes da federação. Segundo Saviani (2007), o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura.” (SAVIANI, 2007, p.1233).

Desde o seu lançamento, inúmeros pesquisadores têm se debruçado sobre os múltiplos aspectos do PDE/Plano de Metas. Uma das questões colocadas em pauta é o papel do Estado difundido no documento. Para alguns autores, o PDE/Plano de Metas reflete a lógica do estado avaliador, no sentido de que o

governo federal teria optado por centralizar no nível federal o controle dos resultados da educação, estabelecendo o modelo de avaliação e responsabilização a ser seguido pelos demais entes federados. Nessa perspectiva, caminham os estudos que ressaltam que o PDE/Plano de Metas reforça o papel indutor da União, ao atribuir para si a responsabilidade de formular políticas educacionais a serem operacionalizadas por estados e municípios (SILVA, 2010; SOUSA & OLIVEIRA, 2010; SOUSA, PIMENTA & MACHADO, 2012). De acordo com Sousa, Pimenta e Machado (2012, p.33), dessa forma o governo federal estaria "desempenhando um papel estratégico na indução e controle das políticas e na prerrogativa de pautar parâmetros de qualidade", evidenciando um movimento de centralização ou recentralização nas políticas educacionais em todos os níveis, passados 30 anos do processo de redemocratização e descentralização das relações políticas no país.

Em contrapartida, outros pesquisadores entendem que o PDE/Plano de Metas representa um novo esforço de regulação do governo federal, na tentativa de ajudar os governos subnacionais a responder a demanda social por um ensino de qualidade (KRAWCZYK, 2008). Para este grupo de pesquisadores, este reordenamento surge no bojo das reformas educacionais pós década de 1990, no âmbito da Nova Gestão Pública, que ressalta a necessidade de maior transparência nos serviços públicos e a introdução de mecanismos que permitam responsabilizar os prestadores de determinado serviço pela qualidade do mesmo, sendo adotadas medidas de responsabilização. A responsabilização entra nesse contexto como uma forma de inibir as desigualdades educacionais que os sistemas descentralizados tendem a favorecer, em função do aumento da autonomia financeira e administrativa das escolas e da descentralização das políticas educacionais (ADRIÃO & GARCIA, 2008).

Sob esta perspectiva, o PDE/Plano de Metas vem regulamentar e efetivar o regime de colaboração já preconizado no aparato legal, especificamente o disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional - LDB 9394/96, segundo o qual a União deve articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercer a função normativa, redistributiva e supletiva, fornecendo assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, de forma a favorecer a equalização das oportunidades educacionais

e garantir o padrão mínimo de qualidade entre os governos subnacionais (CAMINI, 2010).

Outra crítica é a de que o PDE/Plano de Metas não configura um conjunto coerente de políticas, em decorrência da justaposição de programas que oferece, sem um eixo articulador e sem um critério de agrupamento entre eles; ou ainda pela ausência de uma lógica administrativa única, sendo possível identificar a coexistência de diferentes lógicas de gestão pública (burocrática/gerencialista e democrática) na sua formulação e implantação (SAVIANI, 2009; CAMINI, 2010).

Frente a tais críticas, convém esclarecer que entendemos que o PDE/Plano de Metas reforça o papel da União como ente articulador e indutor das políticas educacionais e introduz práticas e ações alinhadas com a perspectiva social e política da *prestação de contas*, da *avaliação* e da *responsabilização*. Nesse sentido, percebemos que o governo federal tem atuado como coordenador/articulador entre os níveis de governo, buscando atuar junto aos governos subnacionais, para uma gestão mais eficiente das políticas públicas, através do desenvolvimento de ações mais articuladas e compartilhadas ou pactuadas entre as três esferas de governo.

Esse movimento de atuação mais forte por parte da União pode ser interpretado como uma resposta ao processo de descentralização que ocorreu nos país após a Constituição Federal de 1988 sem maior coordenação. Neste período, verificou-se um jogo de repasse de funções, por conta da própria indefinição das funções de cada ente federado, ocorrendo a omissão da União e dos estados no provimento de determinados serviços públicos, e uma assunção desorganizada de responsabilidades pelos municípios, muitos dos quais tinham uma estrutura pouco aparelhada e desprovida de recursos para isso. Sobre este movimento, Abrucio & Franzese (2007) afirmam:

A década de 1990 também foi marcada por outras ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização. Particularmente nas áreas sociais houve políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Nesta linha, os casos mais interessantes ocorreram nos setores de Saúde e Educação. Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação de repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas. (ABRUCIO & FRANZESE, 2007, p.23)

Além disso, também entendemos que é possível inferir, a partir da tipologia sugerida por Afonso (2009), com base em Schedler (1999), que o PDE/Plano de Metas não constitui formas *parcelares de accountability* e sim um *sistema de accountability*, justamente por instituir elementos que perpassam os três componentes das políticas de responsabilização – a *prestação de contas*, a *avaliação* e a *responsabilização* - no sistema educacional brasileiro, constituindo um conjunto articulado de ações. A seguir, identificamos estes elementos e examinamos como eles se articulam entre si.

O PDE/Plano de Metas foi estruturado em torno de seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; vi) mobilização social -, e colocou em curso um conjunto de programas direcionados para a educação básica, educação superior, educação profissional– tecnológica e alfabetização.

No item Avaliação e Responsabilização o plano instituiu um novo indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Resumidamente, o IDEB avalia o ensino a partir do desempenho nas avaliações nacionais e das taxas de aprovação e é um índice que varia de 0 a 10. Com o IDEB, o governo pode calcular indicadores para cada uma das escolas brasileiras, para cada município e para cada estado. Alinhado à construção do indicador, o PDE/Plano de Metas também estabeleceu um plano de metas bianuais de qualidade a serem alcançadas por escolas, municípios e estados de forma a que, em 2022, o Brasil alcance na média o índice 6, correspondente ao alcançado pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2007.

Cabe ressaltar que, a perspectiva de estipulação de metas claras para a educação estava colocada desde o texto legal do Plano Nacional da Educação (2001-2011), que incorporava este aspecto como um dos elementos a serem fixados ao longo dos anos. No entanto, o PDE/Plano de Metas foi um passo importante na prática de formulação e implementação de políticas educacionais, pois justamente legisla sobre o tema das metas e dos instrumentos de intervenção e acompanhamento, práticas não muito usuais na história da política educacional brasileira.

Um dos pontos positivos e inovadores do Plano de Metas é a sua articulação com o Plano de Ações Articuladas (PAR). Este pode ser definido como um conjunto de ações que cada ente federado deve elaborar para um período de quatro anos (inicialmente de 2008 a 2011 e mais recentemente de 2011 a 2014), a fim de alcançar as metas instituídas pelo MEC, quer para atingir as do IDEB local, quer para a implementação de ações determinadas pelo “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, visando o aprimoramento gradativo da qualidade da educação até 2022. No PAR, os entes federados sistematizam reuniões com a participação de gestores e educadores locais, para a realização de um diagnóstico – com base no instrumento de avaliação proposto pelo MEC – permitindo uma análise compartilhada e comparativa do sistema educacional local em quatro dimensões indicadas: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. A partir do diagnóstico, é traçado o conjunto de ações anteriormente descrito, para a melhoria dos indicadores educacionais. Em termos práticos, o PAR é:

multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado (MEC/PDE, 2007, p.25).

O PDE/Plano de Metas também instituiu vinte e oito diretrizes para a melhoria da educação básica a serem implementadas por Municípios, Estados e o Distrito Federal, em regime de colaboração, estabelecendo uma relação pactuada entre os mesmos. A adesão ao compromisso foi voluntária e convocou cada ente federado a buscar “promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas”. (Brasil, Dec. 06.094/07, art.5). Para aderir ao plano, exigiu-se a elaboração do PAR. Esta foi a condição estabelecida para que os governos subnacionais recebessem recursos e assessoria técnica da União. Sobre essa sistemática, Adrião & Garcia (2010, p. 791) declaram:

[...] o acompanhamento das ações pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais e, no limite, das próprias unidades escolares, pelo sucesso das ações e melhoria da escola pública, tendo em vista o efeito cascata que a lógica pressupõe. [...] O monitoramento pela União do padrão educacional oferecido pelas administrações locais indica o esforço em comprometer os gestores municipais com a melhora desse padrão e a publicização de informações sobre o serviço prestado. Já o apoio técnico proposto

demonstra o reconhecimento da precariedade em que se instituiu a massa da oferta educacional pública decorrente do processo de sua “pulverização” pós- Fundef.

Alinhado a esses aspectos, o PDE/Plano de Metas também apresentou considerações sobre as intervenções para as escolas que apresentam baixos indicadores.

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios objetivos em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. (MEC/PDE, 2007, p.23)

Outro ponto de articulação com políticas de recuperação para escolas com baixo desempenho é o PDE-Escola. A partir da necessidade “da definição de um plano de gestão para melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos” (BRASIL, Portaria Normativa, n. 27, 2007), o PDE-Escola veio integrar o *sistema de responsabilização* do governo federal em junho de 2007, posteriormente ao lançamento do PDE/Plano de Metas.

Frente ao exposto, verificamos que o PDE/Plano de Metas instaura uma perspectiva de política educacional, na qual se articulam avaliação, financiamento e gestão, no sentido de criar toda uma sistemática compartilhada de *prestação de contas, avaliação e responsabilização* pela melhoria da qualidade da educação. Nesses termos, o documento aclara:

Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido [...] (MEC/PDE, 2007, p. 10,11).

2.4. O PDE-Escola no âmbito das políticas de responsabilização

As discussões anteriores ressaltaram a existência de mecanismos que instituíram a prática da responsabilização nas políticas educacionais brasileiras e demonstraram como as políticas de responsabilização foram paulatinamente sendo incorporadas ao nosso sistema educacional, constituindo um *sistema de*

responsabilização. Feito isso, importa considerar em que medida o PDE-Escola efetivamente se aproxima e distancia de tais propostas, estabelecendo seus próprios mecanismos de responsabilização. Assim, esta seção tem o objetivo analisar o processo de implementação do PDE-Escola no âmbito das políticas de responsabilização, investigando se há indícios para caracterizá-lo como uma política desta natureza. Para tanto, inicialmente, consideramos as formas de responsabilização em curso na América Latina e discutimos qual delas se aproxima do modelo adotado pelo MEC na implementação do PDE-Escola, bem como os conceitos aí imbricados. Em seguida, procedemos a um mapeamento dos mecanismos de responsabilização adotados pelo programa, a partir dos documentos disponibilizados pelo MEC.

Conforme já assinalado, as políticas de responsabilização têm sua origem no mundo anglo-saxão, ganhando papel de destaque nos Estados Unidos. Surgem no âmbito dos governos democráticos, sob o princípio da soberania popular (o poder emana do povo), e como instrumentos para controlar a corrupção dos governos. Trazem no seu bojo a concepção de que os agentes públicos têm a obrigação de prestar contas à sociedade pelos serviços prestados, devendo ocorrer a constante fiscalização por parte da mesma. Busca-se, assim, a responsabilização permanente do poder público.

Em decorrência desses princípios, se instituíram diferentes formas de responsabilização em todo o mundo. A primeira delas é o processo eleitoral, conhecida como dimensão vertical da responsabilização. Nesta forma de responsabilização os cidadãos estabelecem instrumentos de controle sobre os governantes e burocratas. Com isso, o processo eleitoral se converteu no principal mecanismo de responsabilização dos governantes frente à sociedade, dado que através dele são disseminadas informações e instituídos debates sobre os candidatos e são explicitadas as propostas dos partidos políticos, as regras de financiamento das campanhas e os gastos eleitorais, para que os cidadãos possam controlar os candidatos e realizar suas escolhas. Além disso, de acordo com Sano (2003, p. 38), esta forma de responsabilização dá visibilidade à perspectiva tradicional de premiação e castigo. “O “prêmio” para um bom governante é sua própria reeleição, caso a legislação permita, ou a eleição do candidato que recebe seu apoio; e o “castigo” é exatamente o oposto, ou seja, a chegada ao poder de seus adversários políticos”.

No entanto, visto que o processo eleitoral em si mesmo é incapaz de garantir o controle permanente dos governantes, ocorrendo somente de tempos em tempos, foram instituídos outros mecanismos considerados clássicos, a fim de evitar a concentração e o abuso de poder dos governantes entre as eleições, no transcorrer de seus mandatos. Estes mecanismos são associados à dimensão horizontal da responsabilização, porque se dão entre os poderes, constituindo formas intra-estatais de controle e fiscalização. São considerados controles procedimentais clássicos os controles administrativos, o controle parlamentar, o controle judicial, e o controle dos tribunais. Mais recentemente, foram instituídas novas formas de responsabilização durante o mandato: o controle pelos resultados; o controle social; e o controle pela competição administrada (CLAD, 2000; SANO, 2003; CENEVIVA, 2006; CASTRO, 2008). Estas novas formas serão discutidas mais adiante.

Na América Latina, como já destacado, as políticas de responsabilização têm ganhado cada vez mais espaço e visibilidade. Segundo o Conselho Científico do CLAD (2000), os muitos desafios que o continente enfrenta – criar condições de crescimento sustentável, corrigir as enormes desigualdades, definir a inserção estratégica na ordem internacional – exigem um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado (a reconstrução da gestão pública) e a consolidação da democracia.

A reconstrução do Estado implica redefinir suas funções e sua forma de atuar e incrementar sua capacidade de gestão, pelo fortalecimento de seus instrumentos gerenciais; melhorar o seu desempenho na elaboração de políticas públicas; e modificar a relação entre estado e sociedade, no sentido de que o Estado precisa recuperar sua legitimidade e sua eficácia social perante a sociedade, e esta, por sua vez, necessita rever seu papel em relação ao Estado.

Estas modificações, base da nova governabilidade, são consideradas imprescindíveis para o estabelecimento da democracia na América Latina. Sob esta perspectiva se inscreveu a Reforma do Estado, frente à qual a responsabilização surge como um valor ou meta-valor a orientar a ação dos governos democráticos. Ela é vista como um instrumento para reaproximar o poder público e a sociedade, através de uma via de mão dupla, na qual o Estado presta contas de suas ações aos cidadãos e estes estabelecem formas de fiscalização e controle sobre os governantes.

Assim, a reforma da administração pública na América Latina tem sido marcada pela adoção de diferentes técnicas gerenciais, - baseadas nas ideias de flexibilidade administrativa (descentralização das atividades), controle dos resultados (avaliação da eficiência das políticas públicas), competição administrada (competição entre os níveis de governo, ampliando a capacidade dos cidadãos escolherem os melhores serviços públicos) -, e pela paulatina e sistemática busca de ampliação do espaço público, através de mecanismos de responsabilização da administração pública.

No entanto, as formas iniciais de controle do Estado, ainda que importantes, se mostraram insuficientes para garantir um Estado eficiente. Segundo o CLAD (2000), atualmente fazem-se importantes novas formas de responsabilização referentes ao desempenho do governo na elaboração e prestação de políticas públicas, sendo apontadas duas como fundamentais, quais sejam: a responsabilização pela introdução da lógica de resultados na administração pública e a responsabilização pela competição administrada. A primeira se caracteriza pelo controle *a posteriori* dos resultados. Fundamenta-se na lógica de responsabilizar o aparato estatal pelo desempenho das políticas e programas desenvolvidos. De acordo com Ceneviva (2006), essa é uma das maiores novidades em termos de responsabilização democrática. A segunda consiste na introdução da competição entre diferentes provedores – estatais, públicos não estatais, e privados -, pondo fim ao monopólio na prestação de serviços, e na adoção de sanções e recompensas aos provedores conforme o desempenho apresentado.

Outro modelo de responsabilização que vem crescendo é o controle social. Trata-se da ampliação do espaço público, através da circulação de informações, dos debates e da fiscalização da ação governamental pelos cidadãos. Este tipo de responsabilização apresenta uma dupla função: aproximar Estado e sociedade e melhorar a capacidade estatal. Isso ocorre porque, por um lado, os servidores públicos se veem obrigados a incorporar os anseios da sociedade, proporcionando a aproximação entre ambos; e, por outro, os ajustes realizados pelo poder público, com base na sugestão dos usuários do sistema, resultam no incremento da capacidade estatal na elaboração e execução das políticas. São considerados agentes de controle social: as organizações da sociedade civil, as associações de cidadãos, os usuários de serviços públicos, a mídia, dentre outros.

Ainda segundo o CLAD (2000), a obtenção do novo modelo de governabilidade, depende, em grande medida, do êxito na implementação e coordenação das diferentes formas de responsabilização. No entanto, para o propósito da presente análise, interessa-nos a forma de responsabilização do poder público pelo desempenho de políticas e programas governamentais (o controle de resultados). Este mecanismo de responsabilização irá balizar a análise do PDE-Escola, no sentido de identificar em que medida a lógica do programa articula-se com esta perspectiva. Além disso, cumpre registrar que os mecanismos de controle social e de controle pela competição administrada não serão desconsiderados na análise. Aspectos do programa relacionados a estas formas também serão examinados ao longo de todo o estudo.

Feitas estas considerações, procederemos ao mapeamento de mecanismos de responsabilização no PDE-Escola.

2.5. Mapeamento dos mecanismos de responsabilização do PDE-Escola

Neste ponto da análise, recorreremos à análise documental, que permite identificar as informações ou hipóteses de interesse do pesquisador (LÜDKE & ANDRÉ, 1986). O primeiro passo da análise consistiu na delimitação dos documentos selecionados. Como nossa intenção é identificar os mecanismos de responsabilização presentes no PDE-Escola, recorreremos aos documentos disponibilizados no site do programa e em outros sites do MEC³.

Em seguida, realizamos a análise do material a partir da técnica de análise de conteúdo, cujo objetivo é apreender os conteúdos manifestos ou latentes das comunicações (MARTINELLI, 1999). Assim, buscamos verificar no material coletado, a partir do aporte teórico, tendências e padrões relevantes para a delimitação de categorias analíticas.

Neste ponto, convém retomar os eixos teóricos de análise adotados. O primeiro se refere à forma de política de responsabilização que orienta a análise: responsabilização de desempenho de políticas e programas governamentais (o controle de resultados). O segundo eixo diz respeito à identificação dos pilares das políticas de responsabilização, com as suas respectivas dimensões, a partir da

³ O Anexo I apresenta a relação e a fonte dos documentos examinados.

tipologia de Afonso (2009). Tendo estes eixos como parâmetros, estabelecemos as categorias de análise e realizamos o mapeamento apresentado a seguir.

Foco no resultado

Conforme vimos, a forma de responsabilização pelo controle dos resultados tem ganhado destaque entre as ações governamentais. Nessa forma de responsabilização, os resultados das políticas e programas e a satisfação dos cidadãos pelo serviço prestado passam a ser o foco das instâncias estatais e da própria sociedade. Estabelece-se uma responsabilização baseada no desempenho, buscando o aprimoramento e a qualidade da administração pública. Para tanto, são estabelecidos metas e indicadores de desempenho. E a fiscalização se dá a partir da avaliação do cumprimento das mesmas.

Dada estas considerações, buscamos identificar nas definições apresentadas sobre o programa a associação entre o mesmo e o desempenho das escolas. Ou seja, em que medida o programa tem se configurado como uma ferramenta para que as escolas com baixo IDEB enfatizem a melhoria dos indicadores educacionais.

Inicialmente, comparamos o manual do PDE-Escola *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* (Brasília, 2006), ainda utilizado nos primeiros anos do processo de implementação do programa no âmbito do PDE/Plano de Metas, com a portaria que o integrou a este mesmo plano posteriormente (Portaria Normativa n.27, de 21 de junho de 2007).

No manual, verificamos a seguinte declaração:

O PDE vê a escola como um todo em sua perspectiva estratégica, não apenas em sua dimensão pedagógica. É uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho. O PDE, como ferramenta gerencial, não substitui o pedagógico e sim o complementa. Não indica o método a ser adotado, mas sinaliza se este está falhando (BRASIL, 2006, p.11).

Na portaria normativa do Plano de Metas, encontramos a justificativa para a adoção do programa:

[...] Considerando a necessidade de fortalecer a autonomia de gestão das escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, bem como

a definição de um plano de gestão para a melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos, resolve: Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE, o Plano de Desenvolvimento da Escola ("PDE-Escola"), com vistas a diagnosticar problemas, metas e planos de ação para as escolas das redes públicas de educação básica (BRASIL, Portaria Normativa n.27, de 21 de junho de 2007).

O artigo 2º e o artigo 4º, parágrafo 3º, complementam, respectivamente:

O PDE-Escola será implementado, em cada escola participante, pela execução de processos gerenciais [...];
Serão atendidos prioritariamente Estados e Municípios com os mais baixos índices de desenvolvimento da educação – IDEB.

Os textos indicam que, na sua origem, a perspectiva da responsabilização ainda se encontrava latente no PDE-Escola. Com a sua integração ao PDE/Plano de Metas, verificamos uma menção mais direta aos resultados, enfatizando-se a necessidade de melhorar o desempenho das escolas públicas com baixo IDEB. A pouca ênfase na responsabilização parece estar atrelada à própria concepção do programa em sua origem, ainda no âmbito do Fundescola, fundado numa concepção gerencialista de administração, como se discutirá no próximo capítulo. Com efeito, muitos estudos sobre o programa ressaltam a lógica marcadamente gerencialista do mesmo (FONSECA & OLIVEIRA, 2003; TERTO & FRANÇA, 2007; TRINDADE, 2011). Inclusive, pesquisas que se debruçaram sobre as mudanças que ocorreram no programa após a sua adesão ao PDE/Plano de Metas, também registram a manutenção dessa mesma lógica, apontando que o programa tem dado continuidade ao desenvolvimento da reforma do Estado da década de 1990, aprofundando os mecanismos gerenciais aí instituídos, principalmente os relacionados à descentralização e ao controle (TAQUES, 2011; BAYER, 2012; SCHIMONEK, 2012).

Estes mecanismos gerenciais permanecem, como destacado na própria portaria que institui o programa, ao mencionar que o programa se dará mediante a execução de processos gerenciais. No entanto, ao ampliar o raio de ação do programa para todas as escolas públicas com baixos indicadores, o governo federal demonstra uma preocupação maior com os resultados, no sentido de responsabilizar as escolas pelo seu desempenho, pelo cumprimento das metas propostas, bem como atribui para si parte da responsabilidade pela melhoria da educação ofertada, ao disponibilizar suporte técnico-financeiro, através do MEC e das Secretarias de Educação, na elaboração e execução do programa.

Essa mudança de enfoque evidencia o alinhamento do PDE-Escola com a proposta do PDE/Plano de Metas. Ambos trazem subjacente o aprimoramento da gestão pública e da qualidade da educação mediante a adoção de mecanismos de responsabilização, principalmente por resultados. Ao fazer isso, o governo federal busca atingir um duplo objetivo:

Por um lado, pretende modificar o comportamento auto-referenciado da burocracia, fiscalizando-a através de metas e objetivos claros, os quais devem ser pactuados e definidos não apenas pelos próprios servidores públicos, mas também, por agentes externos: representantes políticos ou comitês de cidadãos e usuários. Por outro lado, também busca configurar uma modalidade de *accountability* baseada no desempenho de políticas e programas governamentais e, portanto, na qualidade da gestão pública; o que pode colaborar para o incremento da legitimidade da ação do Estado (CENEVIVA, 2006, p. 9).

Assim, a entrada do PDE-Escola no conjunto de programas que compõe o PDE/Plano de Metas evidencia uma tentativa do governo federal de responsabilizar as escolas, fazendo-as responder pela demanda de melhoria dos serviços prestados, e de dar legitimidade às suas próprias ações.

Dando prosseguimento à análise, nos voltamos para os textos produzidos especificamente no âmbito do PDE/Plano de Metas, buscando identificar o foco no resultado. Verificamos a coexistência das duas lógicas na definição do programa – gerencial e da responsabilização –, alternando-se entre si; ora sendo dada maior ênfase a uma, ora a outra.

Nesse ponto, convém esclarecer que a literatura tem apontado que as duas perspectivas não são excludentes (PRADO & PÓ, 2007; ALVES, 2009; ABRUCIO, 2011). Em realidade, aparecem estreitamente relacionadas. A responsabilização é vista como um elemento da nova gestão pública, uma vez que a melhora do desempenho do Estado depende tanto das técnicas gerenciais, como dos mecanismos de responsabilização, que ampliam os espaços públicos, favorecendo o incremento da ação estatal pelo controle social. Nesse sentido, para o CLAD (2000), a reconstrução do Estado exige a introdução de um modelo no qual impera o controle a *posteriori* dos resultados, em que a sociedade participa na definição das metas e dos índices de desempenho, bem como da avaliação dos bens e serviços públicos. Dessa forma:

[...] en el modelo posburocrático o gerencial, los gobiernos deben rendir cuentas no sólo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también, y permanentemente, de la efectividad de sus programas (CLAD, 2000, p. 3).

Es decir, que la reforma gerencial no constituye un fin en sí misma, debiendo responder al incremento de la gobernabilidad democrática, lo que, en términos de este trabajo, significa básicamente vincular el montaje de un nuevo paradigma administrativo al fortalecimiento de mecanismos de responsabilización de la administración pública. (CLAD, 2000, p. 9).

De forma complementar, Ceneviva (2006, p. 9) afirma que “os mecanismos de controle por resultados não podem ser vistos como mera ferramenta gerencial. Devem servir também, e sobretudo, para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes”.

Desse modo, é recorrente nos textos o PDE-Escola ser apresentado como “uma ferramenta gerencial”, “um plano estratégico”, “um planejamento participativo” sem a menção direta ao desempenho, especificamente ao IDEB. Encontramos essa associação com maior frequência a partir de 2011, nas resoluções que dispõem sobre a destinação de recursos financeiros, e no âmbito das discussões sobre o PDE-Escola e o PDE-Interativo⁴, nas quais são feitas as diferenciações entre ambos.

Nas resoluções, após ser mencionada a relevância do planejamento estratégico para sistematização de procedimentos no ambiente escolar, destaca-se a importância do PDE-Escola como “parte do conjunto de estratégias previsto no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o propósito de concorrer para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em escolas de educação básica nas regiões brasileiras” (BRASIL, Resoluções n. 25 de 24 de maio de 2011 e n.22 de 22 Junho de 2012, p.1).

No site do programa, na seção “PDE Interativo X PDE Escola”, o PDE-Escola aparece como “*um programa do MEC que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB*”, (MEC, 2012, - O que é o PDE Escola). E ainda no mesmo site, mais adiante, na seção “Breve histórico”, é apresentada a justificativa para a ampliação do programa, relacionando-o com as escolas de baixo desempenho:

Em 2006, após a divulgação dos resultados da primeira rodada do IDEB (relativo ao período de 2005), o Ministério da Educação entendeu que seria necessário criar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os IDEBS mais críticos, optando-se então pela adoção do PDE-Escola junto àquele público específico (MEC, 2012, - O que é o PDE-Escola).

⁴ O PDE Interativo consiste na ferramenta ou sistema informatizado criado pelo MEC em substituição ao sistema anterior - SIMEC, para a elaboração do plano exigido pelo PDE-Escola. Será detalhado no capítulo três.

Esta oscilação na definição do PDE-Escola nos documentos legais pode representar uma indefinição na própria identidade do programa, em decorrência da transição da perspectiva de intervenção no nível da escola desenvolvida no Fundescola, que tinha como um de seus instrumentos principais o PDE-Escola, para o PDE/Plano de Metas. Neste período de transição, de acordo com Taques (2011), a metodologia do programa não sofreu alterações. O manual utilizado e o desenvolvimento do programa continuaram sendo os mesmo empregados no contexto do Fundescola. Somente, posteriormente, ao final de 2008, quando o MEC introduziu a metodologia do PDE-Escola no SIMEC, houve uma pequena alteração nos instrumentos de elaboração do plano, sendo suprimida uma das etapas do processo, conforme se examinará no capítulo três. Ainda assim, as mudanças não foram drásticas, permanecendo a mesma lógica gerencial dos tempos do Fundescola.

A discussão mais efetiva para uma mudança na metodologia e operacionalização do programa somente se fez mais presente em 2010. O Relatório final - Exercício 2011 (MEC, 2013) registra que em 2010 deu-se início a um processo de revisão geral da metodologia e da ferramenta tecnológica do PDE-Escola, culminando no lançamento da versão final do PDE Interativo em setembro de 2011. A partir de então, também se estabeleceu uma discussão sobre a identidade do programa, na tentativa de definir o seu direcionamento no médio prazo. Os possíveis encaminhamentos apresentados pelo MEC para o programa serão discutidos no próximo capítulo. Importa aqui destacar que é no marco da revisão metodológico-operacional do programa, especificamente a partir de 2011, considerado inclusive “ano de transição para o PDE Escola”, que verificamos um discurso mais centrado no resultado, aparecendo de forma mais recorrente nos documentos a apresentação do PDE-Escola como um programa direcionado às escolas de baixo rendimento no IDEB.

De todo modo, é inegável a mudança de enfoque que ocorre no PDE-Escola após sua vinculação ao PDE/Plano de Metas, assumindo os pressupostos da responsabilização pelo resultado, em consonância com a política mais ampla do governo federal, e ensejando elementos da prestação de contas e de responsabilização em sua dinâmica técnico-operacional.

Prestação de contas

Conforme vimos, a prestação de contas é um dos pilares das políticas de responsabilização e envolve o processo nos quais se encontram subjacentes as perspectivas de dever informar e o direito a ser informado. Assim, os documentos sobre o PDE-Escola também foram analisados no sentido de identificar elementos referentes a estas perspectivas.

A análise mostrou que aspectos relacionados à prestação de contas não aparecem explicitamente nos materiais sobre o programa. Nos primeiros documentos, quando da implantação do programa no contexto do PDE/Plano de Metas, encontramos elementos dispersos e difusos que parecem indicar alguma ênfase no pilar da prestação de contas.

Na portaria n. 27, de 21 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), o art.1º registra que o PDE- Escola fica instituído “com vistas a diagnosticar problemas, metas e planos de ação para as escolas das redes públicas de educação básica”. Encontra-se implícita aí a ideia de que a escola terá que realizar uma auto-avaliação e informar sobre seus processos, trazendo, de certa forma, a perspectiva da prestação de contas de produzir informações, argumentações e justificações. No entanto, essa é, como já discutido, uma ideia imbricada no próprio processo de elaboração do plano. A possibilidade da prestação de contas para o uso da responsabilização se configura a partir do momento que se amplia este processo para as escolas públicas do país, tornando-o uma exigência para as escolas de baixo rendimento.

À medida que o programa vai se consolidando e reestruturando, estes elementos da prestação de contas e, da própria responsabilização, se tornam mais presentes. Como exemplo, destacamos o balanço do programa feito pelo MEC em 2010. Neste documento, o MEC faz um breve levantamento do quantitativo de escolas contempladas e dos recursos repassados pelo programa desde 2007. Além destes dados, o balanço também apresenta a trajetória do PDE-Escola desde o Fundescola e discute as fragilidades do mesmo neste contexto, justificando a sua adoção no PDE/Plano de Metas. Neste item, encontramos uma articulação explícita do programa à prestação de contas e à responsabilização:

A principal fragilidade deste formato consistia em três aspectos: i) na abrangência limitada do programa; ii) na falta de evidências de que as escolas efetivamente tinham elaborado os seus planos de acordo com a metodologia, e; ii) no papel restrito do Ministério da Educação, que atuava de forma apenas acessória no processo. Em razão disso surge a

necessidade de expansão e aperfeiçoamento do PDE-Escola e tal iniciativa apoia-se na definição de um mecanismo mais equitativo para priorização das escolas, saindo de um critério discricionário para um objetivo, que tem a escola como foco. Apóia-se também na introdução de uma ferramenta que ampliasse as responsabilidades conferisse mais transparência ao programa. Tal iniciativa foi atendida por meio da criação de um módulo específico para o PDE-Escola no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação, o Simec (MEC, 2010, – Balanço da gestão da Educação 2003-2010).

Com efeito, este documento destaca a relevância de uma maior participação do governo federal e do estabelecimento de uma corresponsabilização entre o Estado e as Escolas, através de processos mais transparentes no desenvolvimento do programa.

No entanto, igualmente aqui, é no âmbito das discussões sobre a revisão da metodologia do PDE-Escola e na criação do PDE Interativo que encontramos com maior frequência referências a princípios associados à prestação de contas como, por exemplo, a instituição de mecanismos de avaliação e monitoramento do desenvolvimento do programa e dos planos.

O Relatório Final – Exercício 2011 destaca que neste ano o “FNDE optou por publicar uma portaria para cada programa, visando conferir maior transparência e clareza às regras específicas”. E no que diz respeito aos processos de monitoramento declara:

O monitoramento dos planos sempre foi um desafio para o PDE Escola. A distância entre as equipes que definem as regras e analisam os planos (sob responsabilidade do MEC) e das equipes responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos recursos faz com que o MEC tenha dificuldades de retroalimentar a política pública de forma mais ágil. [...] A rigor, é necessário desenvolver mecanismos que permitam às escolas, às secretarias e ao MEC monitorar e avaliar, de fato, as ações indicadas nos planos (MEC, 2013, – Relatório final – Exercício 2011).

Assim, nesse novo marco do programa, encontramos nos documentos uma ênfase mais explícita na prestação de contas, no sentido de acompanhar dados ou informações sobre o desenvolvimento do PDE-Escola em todos os seus aspectos, tanto por parte do MEC, quanto por parte das secretarias de educação e das escolas.

Convém sublinhar que um dos objetivos apresentados para a criação do PDE Interativo e sua universalização para todas as escolas públicas do país, não somente as priorizadas por terem baixo IDEB, caminha nessa direção. De acordo

com o Relatório Final – Exercício 2011, a “universalização da metodologia do PDE Escola em 2012 era uma demanda antiga de várias secretarias de educação, estaduais e municipais, e do próprio Ministério da Educação, na perspectiva de conhecer mais de perto a rede pública de Educação Básica”. É possível inferir que conhecer a rede pública implica compreender como se dão os processos de gestão das escolas e suas demandas, para a formulação e aprimoramento das políticas públicas. Para o MEC:

As informações geradas pelas próprias escolas (informações sobre o rendimento dos alunos, o perfil dos diretores, a participação da comunidade escolar, a composição do conselho escolar, a infraestrutura, entre outros) proporcionam ao MEC, e às secretarias estaduais e municipais de educação, dados valiosos que poderão subsidiar a formulação de políticas públicas cada vez mais focalizadas e efetivas (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p. 18)

Outro aspecto da prestação de contas que ganha maior relevância é o pilar da avaliação. No manual do PDE Interativo 2013 é possível identificar várias etapas de avaliação na elaboração e execução do PDE-Escola de forma a produzir informações (informar e justificar) sobre os processos da escola. A primeira delas é a etapa de preparação e elaboração do plano em si, que deve ocorrer com a participação da comunidade escolar, podendo contar inclusive com a participação de membros do Comitê de Análise e Aprovação das secretarias. Embora essa seja, como já citado, uma característica da própria metodologia do planejamento estratégico, presente desde o Fundescola, pode-se caracterizá-la como um mecanismo de prestação de contas pelo fato de estar presente no texto uma maior valorização da participação da comunidade escolar e de membros da Secretaria de Educação como forma de garantir “legitimidade e transparência” às ações desenvolvidas (MEC, 2013, - Manual do PDE Interativo 2013, p. 5).

Uma segunda etapa de avaliação na elaboração do plano ocorre quando o Comitê de Análise e Aprovação analisa e emite pareceres sobre os planos das escolas priorizadas pelo programa. Ressalta-se no manual que, inicialmente, um ou mais membros do Comitê de Análise e Aprovação realize reuniões sistemática e periodicamente com as escolas para ajudá-las na elaboração do plano, para dar segurança as mesmas e para que os planos se tornem verdadeiros instrumentos de melhoria da realidade escolar, retratando os princípios do planejamento. Os membros do Comitê devem esclarecer dúvidas, dar orientações e sugerir correções. Estes momentos, tal como observado por Afonso (2009) no seu estudo

sobre o modelo de avaliação das escolas públicas em Portugal, se constituem “como oportunidades de diálogo, justificação e argumentação, onde se recolhem e confrontam informações pertinentes” sobre as escolas (AFONSO, 2009, p.63).

Esta etapa também traz à tona a necessidade de compatibilização das ações dos diferentes grupos envolvidos nos processos de avaliação: MEC, membros do Comitê de Análise e Aprovação, e comunidade escolar, dado que cada um deles apresenta seus próprios interesses e perspectivas. Com efeito, é sabido que “a avaliação de políticas e programas governamentais é uma tarefa intrinsecamente conflituosa” (CENEVIVA, 2006), demandando, para o êxito da fiscalização e do controle, a colaboração de todos os envolvidos. Para tanto, de acordo com Caiden & Caiden, (1998), os objetivos e metas a serem atingidos, bem como os critérios de avaliação devem ser absolutamente claros, negociados e pactuados entre os diferentes grupos, ocorrendo um alto grau de cooperação entre os mesmos. As ações do MEC indicam certa preocupação com esta questão. A ênfase na importância de um trabalho mais próximo à escola por parte do Comitê de Análise e Aprovação parece refletir a crença de que esta aproximação facilitará o consenso na elaboração do plano e, por sua vez, fará com que este seja aprovado mais rápido.

Posteriormente, o Comitê de Análise e Aprovação deve avaliar o plano, verificando, por exemplo, se o que a escola indicou no diagnóstico realmente procede, se as medidas sugeridas para superar os problemas sinalizados são viáveis, bem como redigir um parecer, informando se aprova ou desaprova o mesmo. Caso sejam encontradas informações incoerentes ou o Comitê entenda que o plano precisa de ajustes, o plano será devolvido para a escola juntamente com os pontos que devem ser corrigidos. O plano somente será enviado para o MEC após a aprovação do Comitê. Todo esse processo inicial de levantamento e sistematização de informações sobre a escola, junto à comunidade escolar e ao Comitê de Análise e Aprovação, pode ser considerado, segundo Afonso (2009, p.63), “como a fase de prestação interna de contas” das escolas.

Sendo aprovados os planos pelo Comitê, inicia-se outra etapa de avaliação. O MEC deverá avaliar os planos e, caso julgue necessário, poderá solicitar alterações nos mesmos. Este processo, ao mesmo tempo em que representa uma continuidade e uma inflexão das etapas anteriores, pode ser considerado como a fase de prestação externa de contas, uma vez que a escola tem que prestar contas a

organizações externas ao seu contexto. No entanto, uma ressalva se faz importante. Cumpre registrar que não ocorre aqui o que Afonso (2009, p. 64) denominou de “prestação pública de contas”, dado que não há a publicização dos planos. O que pode ser verificado são apenas a “justificação e a argumentação” da escola perante o MEC, através da apresentação dos planos. Por isso, podemos concluir que esta fase consiste na prestação externa de contas, em contraposição e em continuidade, a fase de prestação interna de contas.

Em seguida, após a validação do MEC, o Comitê de Análise e Aprovação deverá avaliar a execução dos planos. De acordo com o manual do PDE Interativo:

A avaliação no PDE Interativo não se restringe à avaliação do plano de ação. Também devem ser avaliadas a execução do plano e os resultados alcançados. A avaliação da execução consiste basicamente em analisar se as hipóteses do plano se verificam na prática, se há mudanças no contexto se há alternativas melhores de ação que podem ser *legitimadas coletivamente*. A avaliação dos resultados consiste em analisar o sucesso ou fracasso para subsidiar o replanejamento (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p. 16, grifos nossos).

Essa última fase da avaliação, bem como as demais, ressaltam a importância atribuída ao desempenho das escolas, bem como à transparência e à fidedignidade das informações, elementos característicos das políticas de responsabilização de forma geral. Tais elementos são fundamentais para a responsabilização por resultados, pois sem “transparência e fidedignidade das informações públicas não há como auferir o desempenho dos programas governamentais” (CENEVIVA, 2006, p.9).

Assim, verificamos que o PDE-Escola, ao integrar-se ao PDE/Plano de Metas, enseja toda uma sistemática de avaliação e monitoramento articulada à prestação de contas.

Responsabilização

No que diz respeito ao pilar da responsabilização, a análise igualmente se deu no sentido de identificar nos documentos sobre o PDE-Escola aspectos relacionados à imputação de responsabilidades.

As políticas de responsabilização pelo resultado admitem mais de um controlador, tanto representantes políticos como organismos da sociedade civil, sendo necessário compatibilizar a ação de diferentes grupos. A imputação de responsabilidades ou assunção autônoma das mesmas se dá através de relações

pactuadas entre as instâncias envolvidas nas políticas ou programas governamentais.

Dessa forma, em um primeiro momento, buscamos identificar formas de corresponsabilização entre diferentes grupos no desenvolvimento do PDE-Escola. Os dados apontam que, diferentemente do verificado nas outras categorias de análise, a definição do papel e as atribuições de cada instância foram estabelecidas e bem definidas desde o início, na própria instituição do PDE-Escola. Ao MEC coube basicamente oferecer apoio técnico e financeiro, mediante as capacitações de técnicos estaduais e municipais e de dirigentes escolares sobre o uso da metodologia do PDE-Escola, e o repasse de recursos pelo FNDE. Por sua vez, as Secretarias de Educação e as escolas ficaram encarregadas de elaborar, executar, monitorar e avaliar o plano, cada qual no seu âmbito de competência. Nesse sentido, a Portaria Normativa que institui o PDE-Escola registra no artigo 4º nos parágrafos 2º e 3º, respectivamente:

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 (MEC, Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007).

Os dados também indicam que a imputação das responsabilidades se deu através de relações pactuadas, nas quais os grupos envolvidos deveriam aderir aos termos estabelecidos pelo MEC. Para exemplificar este fato, destacamos as informações disponibilizadas no site do MEC sobre o programa, as quais registram que:

A expansão do PDE-Escola envolveu a *mobilização* de diversos atores, especialmente das secretarias de educação estaduais e municipais, (Entre setembro e novembro de 2007) para *disseminar e pactuar* a implementação do programa com os dirigentes dos estados e municípios cujas escolas integravam o conjunto de escolas priorizadas. (MEC, 2012, - O que é o PDE-Escola)

Em veio complementar, a Resolução/CD/FNDE n. 25 de Maio de 2011, que dispõe sobre a destinação de recursos financeiros no âmbito do PDE-Escola, determina no art. 1º destinar recursos às escolas públicas de Educação Básica priorizadas, desde que:

[...] as Entidades Executoras (EEx), às quais estejam vinculadas, *tenham aderido ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”* e as escolas tenham elaborado planejamento para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), com vistas a favorecer a melhoria da gestão escolar (BRASIL, 2011, Resolução/CD/FNDE).

Outros documentos também destacam que os municípios e estados que possuem pelo menos uma escola priorizada têm que aderir ao PDE/Plano de Metas, via PAR, para receber o apoio do MEC. Com isso, verificamos que, além de imputar responsabilidades a cada instância na implementação do PDE-Escola, o governo federal também buscou promover a articulação entre as políticas do governo, constituindo *um sistema de responsabilização*.

A ênfase na articulação entre as políticas e os programas do governo, bem como em uma maior aproximação entre as instâncias envolvidas no desenvolvimento do PDE-Escola torna-se mais evidente no Manual do PDE Interativo 2013. Em relação a este primeiro aspecto, o manual destaca que as ações do PAR e as do PDE-Escola precisam ser compatibilizadas, para evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos. Caminhando nessa mesma direção, salienta ainda que a integração de outros programas ao PDE Interativo possibilitará uma relação mais orgânica entre as políticas, evitando igualmente a sobreposição de esforços dos programas federais. No que diz respeito às relações entre as diferentes instâncias do programa, o manual sublinha que a introdução do PDE Interativo vem se configurando como uma importante interface de comunicação entre MEC, Secretarias de Educação e escolas. Esta ideia também se faz presente no Relatório Final – Exercício 2011, no qual é ressaltada a necessidade de relações mais estreitas entre as equipes responsáveis pela análise e pelo acompanhamento da execução dos planos, para o êxito do programa.

Na realidade, a criação do PDE Interativo pode ser percebida, em certa medida, como uma tentativa de consolidar tais relações, dado que o mesmo foi pensado, segundo o MEC, para atender as demandas e solicitações de diversas Secretarias de Educação que desejavam ampliar a metodologia do PDE-Escola para toda a rede, independentemente do repasse de recursos federais; envolvendo, para tanto, os atores mais interessados nesse processo, os próprios representantes das Secretarias de Educação (MEC, 2012, - O que é o PDE-Escola).

As dimensões persuasão (ou mobilização) e atribuição de recompensas relativas à responsabilização também foram verificadas. Em relação à persuasão, a articulação do PDE-Escola, no âmbito do PDE/Plano de Metas, exigiu, conforme já sinalizado, a mobilização de diversos atores, em especial das Secretarias de Educação. O Relatório Final – Exercício 2011 descreve de forma mais detalhada este processo. De acordo com o relatório, no início de 2011 havia um contingente grande de escolas que, embora convocadas a participar do PDE-Escola entre 2008-2010, não o fizeram, seja porque, segundo as hipóteses do MEC, não foram informadas, seja porque suas secretarias haviam decidido não aderir ao programa. Frente a isso, o MEC deu impulso a uma campanha de divulgação e mobilização, acionando as Secretarias de Educação e escolas a aderir ao programa. Nestes termos, o relatório declara:

[...] Além da divulgação feita por e-mail para todos os usuários cadastrados no módulo “Escola” do SIMEC (utilizado por este subgrupo para concluir o seu planejamento), em 22/08/2011 foi enviado um ofício circular para todos os dirigentes de educação dos municípios que possuíam uma ou mais escolas priorizadas pelo programa, alertando-os sobre a participação no PDE Escola, os valores estimados dos planos não enviados e o prazo final, que havia sido prorrogado de 31/08/2011 para 30/11/2011. [...] foram feitas mobilizações específicas pelas próprias secretarias de educação e os resultados alcançados demonstram que a estratégia de divulgação foi bem sucedida (MEC, 2013, – Relatório final – Exercício 2011).

Além disso, o relatório também informou que a meta do programa para 2012 seria justamente “assegurar que cem por cento das escolas fizessem o planejamento e recebessem os recursos”, sendo adotados alguns mecanismos para isso, como por exemplo, a reestruturação do call center do MEC, que ademais de esclarecer as dúvidas dos usuários, seria mais um suporte para contatar as Secretarias de Educação que não incluíram suas escolas no sistema (MEC – Relatório final – Exercício 2011).

No que tange à atribuição de recompensas, destacamos a publicização da lista de escolas priorizadas pelo PDE-Escola no site do MEC. Trata-se de uma atribuição de recompensa simbólica, configurando uma política de responsabilização branda, visto que se limita a divulgar o resultado da seleção de escolas atendidas pelo programa, sem atrelar sanções diretas pelo baixo desempenho apresentado (ANDRADE, 2008; BONAMINO & SOUSA, 2012).

Nesse caso, podemos afirmar que o PDE-Escola apresenta o que Hirano (2006, p. 65) denomina de “sanção em estado potencial”. Segundo a autora, as

políticas de responsabilização trazem subjacente a perspectiva da punição em potencial, o que significa que os agentes públicos, quando acionados a prestar contas, podem ser submetidos a sanções. “Nesta definição a sanção deixa de ser presente ou ausente: ela é presente em estado permanente de potência. Se for apurado algum abuso de poder ou desvio de finalidade será aplicada” (HIRANO, 2006, p. 65).

A sanção no PDE-Escola está em estado permanente de potência pelo fato de que, uma vez divulgada a lista de escolas priorizadas, os pais dos alunos e a sociedade como um todo podem exigir melhores resultados e mobilizar as escolas a instituir mudanças em suas estratégias pedagógicas. Além disso, cabe registrar que a divulgação pode resultar em outras três formas de punição: i) levar no seu bojo o “estigma da incompetência” (RIBEIRO, RIBEIRO & GUSMÃO, 2005, p. 232), o que, a nosso ver, significa que estas escolas podem ser rotuladas, como escolas “fracas”, “de baixa qualidade”; ii) estar na lista pode significar um “castigo”, por não ter realizado um bom trabalho, sendo obrigada a participar do PDE-Escola; ii) e a “punição” decorre de ter que admitir para toda sociedade, principalmente para as demais escolas da rede, que está participando do PDE-Escola, o programa do governo para as escolas de Baixo IDEB.

Tendo sido feito o mapeamento dos mecanismos de responsabilização no processo de implementação do PDE-Escola, passamos a considerar as mudanças verificadas no programa ao longo dos últimos anos, bem como a associação entre estas e o contexto social e político mais amplo. Esta discussão será tratada no capítulo seguinte.

3. O PDE-Escola: diferentes lógicas e perspectivas?

Neste capítulo, analisamos o processo de formulação e implementação do PDE-Escola e sua associação com o contexto social e político mais amplo, tendo como pressuposto que as mudanças ocorridas no programa desde sua criação expressam a conjuntura política de cada período, bem como os interesses e valores dos agentes responsáveis por sua formulação e operacionalização. Esta contextualização servirá de base para identificar e compreender as mudanças que se configuraram nos arranjos institucional e instrumental do PDE-Escola ao longo dos últimos anos. Neste sentido, inicialmente retomamos o contexto da Reforma do Estado nos anos 1990, que enseja uma nova relação entre o Estado e a sociedade e estabelece a exigência de maior flexibilização na gestão pública, e discutimos a incidência dessas perspectivas no contexto brasileiro, favorecendo a criação do PDE-Escola. Posteriormente, nos debruçamos sobre a institucionalização do PDE-Escola, no âmbito do Fundescola, e resgatamos sua trajetória até os dias atuais.

3.1. A Reforma do Estado no âmbito internacional: alguns debates

No final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, verifica-se a crise do sistema capitalista, marcada pela estagnação econômica e pelo crescimento da inflação e do desemprego. Especialmente a partir da década de 70, atribui-se ao modelo estatal então vigente – Estado de Bem-Estar Social (ou Keynesiano) – a responsabilidade principal pela crise que o capitalismo vinha enfrentando, e coloca-se em xeque o papel do Estado, dando origem a inúmeras mudanças no aparato governamental, no que se convencionou denominar movimento de Reforma do Estado. De acordo com Abrucio (1997), o modelo estatal em questão apresentava três dimensões interligadas em esfacelamento: econômica, social e administrativa. A primeira referia-se à ativa intervenção estatal na economia, atuando em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e para garantir o pleno emprego. A segunda correspondia ao papel do Estado de garantir serviços públicos na área social (educação, saúde, previdência social,

habitação, dentre outras) a população. Por fim, a terceira dimensão, tratava-se do funcionamento administrativo do Estado, o modelo burocrático weberiano, através do qual o aparato governamental deveria manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade.

Dessa maneira, passou a vigorar a ideia de que o modelo estatal Keynesiano, com sua administração burocrática, era ineficiente, lento e ultrapassado em todos os seus aspectos. Este modelo, em crise, já não atendia mais as demandas da sociedade e não conseguia dar conta dos problemas econômicos: a crise fiscal – incapacidade do governo de financiar os gastos públicos – era decorrente do crescimento do Estado e de suas despesas com as políticas sociais implementadas; o Estado gastava mais do que produzia, não promovia a competitividade, e muito menos as atividades produtivas do mercado, resultando nos problemas anteriormente descritos - estagnação econômica, crescimento da inflação e do desemprego.

Além disso, outros fatores contribuíram para o esgotamento deste antigo modelo estatal: a ingovernabilidade do Estado, ou seja, a sua incapacidade de resolver seus problemas; a globalização; o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais; e o aumento da capacidade financeira do setor privado. Todos estes fatores em conjunto diminuíram significativamente o poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas (ABRUCIO, 1997). Dessa forma:

[...] surgia naquele momento não só um Estado com menos recursos; era um Estado nacional com menos poder. Para enfrentar esta situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas (ABRUCIO, 1997, p. 10).

Na década de 80, com a intensificação das críticas à burocratização e ineficiência do Estado, ganha espaço a crença de que o modelo de gestão do setor privado era o mais indicado e deveria ser aplicado na esfera pública. A resposta a este debate foi a redução do papel estatal, pela adoção do Estado mínimo, o predomínio do mercado (abertura comercial e ajuste fiscal), e a introdução de mecanismos gerenciais, nos termos do setor privado, na administração pública, constituindo a chamada Nova Gestão Pública.

Este período é caracterizado, segundo Prado & Pó (2007) e Castro (2008), como a primeira geração de Reforma do Estado. Para o CLAD (1998), diante do cenário econômico da época:

[...] o ângulo financeiro da crise do Estado foi priorizado pela primeira geração de reformas. Assim, as reformas orientadas para o mercado, sobretudo a abertura comercial, e o ajustamento fiscal foram as principais medidas tomadas nos anos 80. A busca da estabilização da economia ante o perigo hiperinflacionário foi, na maior parte dos casos, o êxito mais importante desta primeira rodada de reformas (CLAD, 1998, 27).

Os padrões gerenciais aí implementados visavam principalmente reduzir os gastos públicos e aumentar a eficiência do Estado. Este movimento tem origem na Inglaterra e nos Estados Unidos, com a chegada dos conservadores ao poder. Depois, ganha força em outros países do mundo anglo-saxão (Austrália e Nova Zelândia); paulatinamente, se estende para a Europa e Canadá; e, posteriormente, passa a ser discutido em toda parte (ABRUCIO, 1997). Sobre este processo, Abrucio (1997) declara:

Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público. Coube aos conservadores ingleses e aos republicanos americanos a iniciativa nesse sentido, introduzindo, num primeiro momento, um modelo gerencial puro, em que prevalecia o ângulo meramente economicista (“cortar custos” como fim último) e o desconhecimento da especificidade do setor público. Ao longo dos últimos quinze anos, entretanto, o *managerialism* sofreu um contínuo processo de transformação [...]. Da inicial perspectiva conservadora, o debate referente ao modelo gerencial tem avançado por terrenos cada vez mais dominados pelas temáticas republicana e democrática (ABRUCIO, 1997, p. 11).

Assim, na primeira geração da reforma prevalece o modelo gerencial puro, cujas diretrizes são a eficiência e a produtividade do serviço público. De acordo com Abrucio (1997, p. 18), “em sua perspectiva inicial, o modelo gerencial era proposto como uma tecnologia neutra destinada a modificar o funcionamento e a cultura do setor público”, descolada do contexto político e sem considerar as especificidades da administração pública, não correlatas as da administração privada. Este primeiro momento da reforma se caracterizou pela promoção das privatizações, pelo estabelecimento de parcerias entre os setores público e privado; e pela introdução de instrumentos gerenciais na administração pública: técnicas de racionalização e controle orçamentário, para uma maior conscientização sobre os gastos públicos; técnicas de avaliação de desempenho

organizacional, para mensurar o desempenho governamental, e o princípio da descentralização.

No entanto, a partir de meados dos anos 1990, inicia-se a segunda geração de reformas, a partir das discussões sobre o modelo gerencial. Conclui-se que a eficiência em si mesma, proposta no modelo gerencial puro, não fazia sentido e não era a melhor solução para os problemas econômicos e políticos do Estado. Neste respeito, o CLAD (1998) declara:

Depois de algum tempo constatou-se que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal mas em sua reconstrução. Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós industrial, um Estado para o século XXI, que além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal (CLAD, 1998, p. 27).

Nesse período, o modelo gerencial incorpora novos conceitos e introduz algumas mudanças, constituindo o modelo denominado *consumerism* ou paradigma do consumidor: flexibilização na gestão, pela busca de diferentes soluções para os problemas; passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia, no sentido de “montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais” (ABRUCIO, 1997, p. 20); foco na efetividade e na qualidade dos serviços públicos, a fim de atender as demandas dos clientes/ consumidores.

Este modelo sofreu críticas pelo fato de dar ênfase ao conceito de cliente/consumidor, e não ao de cidadão. Para os críticos, os beneficiários do serviço público não podem ser vistos da mesma forma que os consumidores de bens no mercado, já que, muitas vezes, sob a esfera pública, não há possibilidade de escolha. Desse modo, o conceito de cidadão é o mais adequado.

No debate mais recente dos últimos anos, vem ganhando espaço o modelo conhecido como *Public Service Orientation* (PSO). Segundo Abrucio (1997, p. 25), este modelo foi criado “para tentar introduzir os conceitos de *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos”, e traz no seu bojo a discussão acerca da democracia e os conceitos de transparência, participação política, equidade e justiça. Neste modelo, o conceito de cidadania tem uma dimensão central, resgatando a perspectiva do coletivo, de que os cidadãos, no seu conjunto, têm deveres e direitos, como o de exigir participar na esfera pública. Nesse caso, a

responsabilização e a transparência são utilizadas como proteção contra o clientelismo e o corporativismo (ABRUCIO, 1997).

Ainda segundo Abrucio (1997), o conceito de esfera pública, além de ser o *locus* da participação dos cidadãos, deve ser visto como local de aprendizagem social, o espaço no qual os cidadãos aprendem com o debate público. Assim, o conceito de esfera pública se amplia, tornando-se o espaço da transparência e do aprendizado social, e deve orientar a organização da administração pública, principalmente a elaboração das políticas, através do debate público. Como exemplo dessa perspectiva, temos o planejamento estratégico, cujos objetivos políticos não devem ser definidos pela burocracia, antes devem ser estabelecidos através de um processo contínuo de debate público (ABRUCIO, 1997).

Abrucio (1997) também destaca que outros conceitos são repensados sob este modelo: i) a competição cede espaço para o princípio da cooperação entre as agências, no sentido de que esta favorece mais, se comparada a competição, a conquista de melhores resultados na oferta de serviços públicos, possibilitando a equidade no acesso aos mesmos; ii) ocorre a associação entre responsabilização e o binômio justiça/equidade, justamente pela participação de políticos, funcionários e cidadãos.

Dessa forma, este novo modelo não exclui e sim agrega ao debate sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, princípios da Nova Gestão Pública, os conceitos acima apresentados (transparência, participação política, equidade, justiça, responsabilização, coordenação e esfera pública).

Frente a este cenário, verificamos, conforme explicitado por Prado & Pó (2007, p.2), que “a segunda geração de reformas centrou a discussão na necessidade de maior eficiência na gestão dos recursos públicos e na demanda de maior participação da sociedade na gestão e na supervisão dos serviços públicos”, trazendo ao debate da reforma da gestão pública os princípios de responsabilização, transparência, e participação da sociedade, como elementos importantes para a relegitimação social e política do Estado.

Estas ondas reformistas também se fizeram presentes no Brasil, com maior ênfase a partir da década de 1990. Este será o tema da próxima seção, na qual abordaremos a Reforma do Estado no contexto brasileiro, sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva

(Lula - 2003-2010), e considerando suas implicações nos arranjos institucional e instrumental do PDE-Escola.

3.2. A Reforma do Estado no contexto brasileiro: as influências do cenário internacional

Como um primeiro marco na reforma do aparato estatal no Brasil, dá-se destaque a Constituição de 1988. Esta enseja mudanças significativas na administração pública brasileira, que, para Abrucio (2011), podem ser divididas em três grandes linhas: i) a profissionalização da burocracia, com a institucionalização do concurso público; ii) a adoção de mecanismos de controle do poder público (responsabilização); e a introdução da descentralização das políticas públicas entre os entes federados. Em veio complementar, Sano (2003) pontua que a Carta Constitucional amplia a participação da sociedade na administração pública, conferindo um novo status para o cidadão, que deixa o papel de coadjuvante, e passa a assumir o de sujeito no processo de decisão das ações governamentais, e favorecendo uma maior articulação entre o Estado e a sociedade.

Tais mudanças contribuíram para romper com o caráter patrimonialista e centralizador da administração pública vigentes no Brasil até então. No entanto, novas demandas se apresentaram. No início do Governo de Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a reforma Bresser, quando foi criado o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), em 1995, e foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que propôs, em linhas gerais, a adoção do modelo gerencial na gestão pública. O plano propunha a flexibilização da gestão através da descentralização, mobilização, foco no resultado, maior controle e participação social (SANO, 2003).

De acordo com Abrucio (2011), o próprio Governo FHC não apoiou uma reforma ampla da administração pública, como estava previsto no plano. No entanto, as medidas adotadas foram essenciais para a reorganização da administração pública e para o sucesso das políticas públicas posteriores, principalmente as implementadas no governo Lula. Segundo o autor:

[...] o ponto central do sucesso bresseriano esteve na capacidade de espalhar suas ideias, que foram incorporadas pelos *policy-makers* federais e em vários estados. Esta nova visão centrada no desempenho gerou uma prática orientada mais por metas, indicadores, monitoramento e avaliação das políticas públicas. É verdade que estes instrumentos já tinham sido usados por outras áreas do Governo Federal (embora sem tanta consistência sistêmica) e por municípios inovadores [...]. Não obstante, se é possível dizer que o Plano Diretor não foi o único vetor causador desta mudança no modelo administrativo, também é crível afirmar que ele foi a melhor referência simbólica para este processo de mudança da gestão pública em prol de uma lógica guiada por resultados (ABRUCIO, 2011, p. 122).

Assim, o governo FHC introduziu uma reforma que visou alterar a lógica organizacional da administração pública como um todo, introduzindo uma gestão por resultados, com a adoção de medidas de avaliação. No entanto, é no governo Lula que tais propostas se ampliaram e se consolidaram. Na gestão de Lula, ainda que de forma dispersa e fragmentada, foram priorizados o monitoramento dos resultados, a participação da sociedade na agenda de políticas públicas, a transparência e a responsabilização (OLIVEIRA & FERNANDES, 2009; ABRUCIO, 2011).

Podemos verificar, então, que a introdução deste modelo influenciou também os rumos da Educação. De acordo com Schimonek (2012), em linhas gerais, os programas e as políticas educacionais implementadas no governo FHC foram fortemente influenciadas pelas políticas internacionais da década de 90 de Reforma do Estado, especialmente pelas prescrições do Banco Mundial no que se refere aos princípios de descentralização e autonomia escolar, à prioridade ao atendimento do ensino fundamental, à administração gerencial e à implantação de sistemáticas de avaliação dos profissionais da educação e instituições de ensino.

Com efeito, em meio à crise do Estado, os organismos internacionais, como o Banco Mundial, se configuraram como um apoio importante para superar a crise. Tais organismos passaram a estabelecer diretrizes para orientar a economia e a política internacional. Schimonek (2012) registra que a política do Banco Mundial passou a promover o crescimento da produtividade nos países mais pobres do mundo, como condição para o desenvolvimento e orientava-os a implantar modelos gerenciais modernos de administração. Ainda segundo Schimonek (2012), as diretrizes do Banco Mundial para a educação incluíam, dentre outros princípios, uma lógica de racionalização de gastos; a ênfase na preparação dos indivíduos para o mercado de trabalho; e a instituição de

mecanismos de controle para garantir a efetivação das políticas estabelecidas pelo nível central; estimulando ainda a adoção de um modelo de administração gerencial para a educação, fundamentado na Gestão da Qualidade Total.

É justamente nesse contexto que surge o PDE-Escola, no âmbito do Fundescola (Programa Fundo de Fortalecimento da Escola), permeado pela lógica gerencial do Banco Mundial, direcionado às escolas das regiões mais pobres do Brasil. No entanto, posteriormente, o programa foi de encontro à lógica de gestão do governo Lula de controle e monitoramento, vindo a integrar o conjunto de políticas educacionais de responsabilização do MEC. Com isso, percebemos que a introdução do PDE-Escola no PDE/Plano de Metas vem atender aos interesses do MEC de desenvolver um sistema mais amplo de apoio e monitoramento das escolas com os piores indicadores educacionais. E é sob este ângulo que balizaremos a análise do PDE-Escola mais adiante. A análise pretende pontuar em que medida a metodologia inicial e o arranjo instrumental do PDE-Escola refletem a lógica gerencial presente na gestão do governo FHC, fortemente atrelada às diretrizes do Banco Mundial e, em um segundo momento, se distancia desta, no governo Lula, em função das novas demandas de gestão.

Segundo Abrucio (2011, p.121), “a administração pública contemporânea precisa responder a um só tempo, aos ditames do desempenho governamental e da legitimação democrática contínua. Esta posição normativa orienta o debate contemporâneo das políticas públicas”. Neste sentido, as políticas implementadas no governo Lula foram formuladas e implementadas sob a égide dessa perspectiva, sem contudo abandonar a lógica gerencial introduzida pelo governo FHC. Na verdade, como vimos, o próprio modelo gerencial sofreu modificações ao longo do tempo, apresentando atualmente, além das técnicas gerenciais, uma ênfase maior nos mecanismos de transparência, responsabilização e participação social, buscando justamente atender a estas novas demandas da administração pública contemporânea. Dessa forma, entendemos que as mudanças efetuadas no PDE-Escola refletem toda essa dinâmica. Para o propósito desta análise, focaremos as mudanças ocorridas na metodologia do programa, no sentido de perceber a lógica subjacente a estes arranjos. No entanto, antes se faz importante considerar o contexto específico de criação do PDE-Escola no contexto do Fundescola.

3.3. PDE-Escola no âmbito do Fundescola

A origem do PDE-Escola remonta a do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) de 1997. O Fundescola foi produto do acordo financeiro firmado entre o MEC e o Banco Mundial, para ser desenvolvido em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação, com o objetivo de melhorar a gestão escolar e a qualidade da educação, bem como assegurar a permanência das crianças na escola, especificamente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Programa contou com uma série de ações para a melhoria da qualidade das escolas brasileiras das regiões mais pobres do Brasil - Norte, Nordeste e Centro-Oeste -. Estas regiões eram chamadas de Zona de Atendimento Prioritário (ZAPs), por concentrarem um grande número de crianças fora da escola e baixas taxas de escolarização. As escolas localizadas nas ZAPs recebiam recursos do Fundescola para desenvolver as ações propostas. O repasse do financiamento seguia os critérios estabelecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dentre os objetivos do programa Fundescola, para a melhoria dos resultados educacionais, encontra-se como eixo principal a gestão e o desenvolvimento institucional de sistemas educacionais, o que envolve o investimento na capacidade institucional das secretarias de educação e das escolas. Segundo o documento do Fundescola/Brasília (2001), o investimento na capacidade institucional dos órgãos dirigentes da educação e das escolas e o modelo de gestão adotado por estes são considerados fatores fundamentais para o bom desempenho do sistema educacional. O documento declara:

O investimento na capacidade institucional das secretarias estaduais e municipais de educação, tendo a escola como foco preferencial da organização desses órgãos, se por um lado significa reconhecer o papel da organização da escola (modelo de gestão escolar) para o desempenho do aluno, por outro, entende que o modelo de gestão adotado pelos órgãos dirigentes da educação interfere no modo como a escola pode se organizar, sendo, desse modo, fator crítico para os bons resultados do sistema educacional. Entende-se, portanto, que devem estar presentes no jogo das reformas pretendidas as escolas e os órgãos dirigentes de educação, ambos responsáveis pelos resultados que apresenta a educação no Brasil (FUNDESCOLA/BRASÍLIA, 2001, p. 1).

Ainda segundo o documento, esse investimento na capacidade institucional da administração pública brasileira se faz necessário pela mesma ser “marcada por um ambiente com baixo grau de responsabilidade, onde predomina a improvisação e faltam mecanismos de prestação de contas e controle de resultados” (FUNDESCOLA/BRASÍLIA, 2001, p. 1). Reconhece-se que os insumos oferecidos (apoio técnico e financeiro) tornam-se contraproducentes quando as capacidades institucionais necessárias para gerenciá-los não existem. Segundo o documento, oferecer recursos financeiros,

[...] embora absolutamente necessário na conformação de uma estratégia descentralizada de implementação de política visando à melhoria da qualidade do ensino fundamental, passa a não ser suficiente quando os beneficiários não detêm as capacidades institucionais necessárias para transformar insumos em resultados (FUNDESCOLA/BRASÍLIA, 2001, p.1).

Assim, o Fundescola, através de seus programas, buscou mobilizar dirigentes municipais e gestores escolares a adotarem novos modelos de gestão e a incorporar novas capacidades institucionais às estruturas vigentes. Essa atuação, segundo o Fundescola/Brasília (2001), incluiu também ajudar os municípios a adotar novos procedimentos técnicos e processos de tomada de decisão.

O Fundescola foi desenvolvido em três etapas - Fundescola I (1998 a 2001); Fundescola II (1999 a 2004) e Fundescola III (2002 a 2010) – cada qual com objetivos específicos, mas tendo sempre como eixo condutor o fortalecimento da capacidade institucional de secretarias e escolas. Além disso, conforme salientado por Paes de Carvalho, Bonamino e Kappel (2010), desde 2001, o Fundescola adotou o planejamento estratégico como principal instrumento de apoio aos dirigentes públicos. Segundo as autoras, desde então, o Fundescola:

elegeu a promoção do planejamento estratégico em todos os níveis (escolas, secretarias municipais e estaduais) como pilar *estruturante* do Programa e principal matriz a partir da qual as demais ações programáticas ganhariam sentido e dimensão estratégica (PAES DE CARVALHO, BONAMINO & KAPPEL, 2010, p.4 – grifos das autoras).

Dentre os produtos do Fundescola, destacava-se o PDE-Escola, chamado à época apenas de PDE. Ele era uma das principais ações do Fundescola, dado que tinha como meta melhorar a gestão das escolas, e seguia o princípio estruturante que caracterizava as demais ações do Programa – o planejamento estratégico. Prevvia-se que, através do planejamento estratégico, as escolas seriam direcionadas

à racionalização, eficácia e eficiência da gestão e do trabalho escolar. O PDE-Escola seria o fio condutor para a tomada de decisão sobre as outras ações a serem adotadas na escola, visando a redução da evasão escolar e das desigualdades escolares. (MEC, 2012 - O que é o PDE Escola; FONSECA & OLIVEIRA, 2003; SILVIA & FARIAS, 2011). Nestes termos, o MEC (2012) e Fonseca & Oliveira (2003) declaram, respectivamente:

Naquele momento, o Plano de Desenvolvimento da Escola (então chamado apenas PDE) constituía a ação principal do programa, pois previa que as unidades escolares realizassem um planejamento estratégico que subsidiaria outras ações (MEC, 2012, O que é o PDE Escola).

O PDE é entendido como o “carro-chefe” do Fundescola, uma vez que assinala uma ênfase na “escola com foco no aluno”. Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o projeto visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola (FONSECA & OLIVEIRA, 2003, p.4).

O PDE-Escola manteve essa configuração até o ano de 2007. Como já considerado, com a criação do IDEB, o programa passou a compor a agenda política do PDE/Plano de Metas. Conforme apontado pelo MEC (2012), entendeu-se que não bastava apenas atender as escolas localizadas nas ZAPs. Era necessário que o PDE-Escola alcançasse todas as escolas com os IDEBs críticos, independentemente de sua localização.

Nesse novo contexto, o PDE-Escola sofreu tanto ajustes conceituais como técnicos na metodologia. No entanto, a alteração mais significativa, como salientado, foi a mudança no critério de definição do público a ser beneficiado pelo programa, utilizando-se o IDEB como parâmetro, o que possibilitou ampliar o número de escolas contempladas, não se restringindo somente naquelas localizadas nas três regiões das ZAPs, como ocorria anteriormente. Para o MEC, a adoção do IDEB como critério de seleção das escolas beneficiadas significou:

incluir todas as escolas públicas que se enquadrassem nos critérios definidos. Esta decisão teve como principal consequência um aumento substancial do público elegível nos anos seguintes, sendo que o salto mais expressivo ocorreu em 2009, quando o recorte fixado mais do que triplicou o número total de unidades escolares priorizadas e quase duplicou o número de localidades atendidas em relação a 2008. Naquele ano, 27.885 escolas das redes estaduais e municipais foram priorizadas. Em 2010, este número foi de 22.002 escolas públicas, as quais atendiam a cerca de 14,3 milhões de alunos, distribuída-se em 4.133 municípios (em todas as unidades da federação) e correspondia a cerca de 17% da rede pública (MEC, 2012, O que é o PDE Escola).

Após a incorporação ao PDE/Plano de Metas, o programa vem passando por transformações metodológicas e conceituais. Assim, em linhas gerais, abordaremos a operacionalização do PDE-Escola e as mudanças efetuadas no mesmo desde 2007. Igualmente neste ponto do estudo, recorreremos à análise documental, examinando os documentos disponibilizados no site do programa e em outros sites do MEC⁵.

3.4. O PDE-Escola: enfoques metodológicos e instrumentais

Ao apresentar às Secretarias de Educação as orientações para a adoção do PDE-Escola no âmbito do PDE/Plano de Metas, o MEC manteve a mesma metodologia descrita no manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz* (BRASÍLIA, 2006). As únicas mudanças ocorreram, como dito, no final de 2008, com a criação de um módulo específico para o PDE - Escola no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação, o SIMEC - e a exclusão de uma das etapas de elaboração do plano - o instrumento 3 (avaliação estratégica da escola – Análise Fofa), quadro de correlações entre forças, oportunidades, fraquezas e ameaças. O SIMEC entre 2009-2011 foi o programa operacional (informatizado) adotado pelo MEC para registrar as informações sobre o PDE-Escola. Já a etapa excluída, consistia no momento em que a escola deveria preencher algumas fichas e alguns quadros nos quais descreveria quais são as principais fraquezas, forças, ameaças e oportunidades da escola e indicaria as medidas a serem tomadas para reforçar o efeito das forças e oportunidades.

Para Taques (2011), tal exclusão proporcionou a simplificação da metodologia, tornando-a mais acessível às escolas, bem como favoreceu o aprofundamento da análise dos aspectos relacionados aos “Critérios de eficácia escolar”. No entanto, apesar dessa redução, a autora verificou junto a 23 diretores da rede estadual do Paraná, que participaram do PDE-Escola durante os anos de 2008 e 2009, a forte percepção de que a metodologia do programa é complexa e demanda muito tempo. Percebeu também uma preocupação excessiva entre os diretores com o desenvolvimento burocrático do programa, em

⁵ O Anexo II apresenta a relação e a fonte dos documentos examinados.

detrimento de aspectos conceituais. O mesmo foi verificado por outros estudos realizados sobre o programa (SILVIA & FARIAS, 2011; BAYER, 2012; SCHIMONEK, 2012). Assim, a seguir, apresentamos em linhas gerais a metodologia adotada pelo programa desde 2007 até 2011, quando é instituído o PDE Interativo e o programa passa por uma reformulação metodológica mais efetiva.

O manual encontra-se estruturado em duas grandes partes: *i) visão estratégica*; *ii) e plano de suporte estratégico*. A *visão estratégica* engloba as etapas de compreensão da realidade: a escola organiza-se para construir o PDE-Escola, familiarizando-se com a sua realidade, buscando dados para entendê-la e explicá-la, e pensa ações viáveis para resolver os problemas verificados. Por sua vez, o *plano de suporte estratégico* abrange a elaboração do plano propriamente dito, sua execução e monitoramento.

O documento especifica a relevância da criação de uma estrutura que garanta a elaboração e a implementação do PDE-Escola de maneira organizada e eficaz, sugerindo a composição de seis frentes de trabalho:

- **Grupo de sistematização do PDE-Escola** – Composto pela liderança da escola e por representantes dos professores;
- **Comitê Estratégico** – Formado pelo Grupo de Sistematização e pelo Colegiado Escolar. Na ausência deste, deve incluir representantes da comunidade escolar (pais, professores e alunos). Atua no monitoramento e na avaliação do PDE-Escola.
- **Coordenador do PDE-Escola** – Membro do Grupo de Sistematização indicado pelo diretor, com a aprovação dos demais membros do grupo, para gerenciar o mesmo e coordenar o processo de elaboração e implementação do PDE-Escola.
- **Líderes de Objetivos Estratégicos** – Pessoas da equipe escolar indicadas pelo diretor e pelo Grupo de Sistematização para coordenar as ações delineadas sob cada objetivo estratégico. Para cada objetivo estratégico deve ser determinado um líder.

- **Gerentes dos Planos de Ação** – Pessoas da equipe escolar indicadas pelos Líderes de Objetivos, conjuntamente com o Grupo de Sistematização, para coordenar os planos de ação indicados no PDE-Escola. Tais planos são desdobramentos dos objetivos estratégicos, dado que estes se desdobram em metas e estas, por sua vez, requerem a construção de planos de ação.
- **Equipes dos planos de ação** – É composta por pessoas indicadas pelos Gerentes dos planos de Ação. São formadas várias equipes de planos de ação, conforme a demanda das metas.

Todo o processo de elaboração de construção do PDE-Escola ocorre através das reuniões com o Grupo de Sistematização e com as equipes de apoio (Líderes de Objetivos, Gerentes dos Planos de Ação; Equipes dos Planos de Ação). A figura de uma forte liderança é um fator-chave para que o processo ocorra de maneira muito organizada. O Grupo de Sistematização tem papel de destaque em todo o processo, pois é a equipe encarregada de elaborar o PDE-Escola. O grupo deve elaborar uma primeira versão (minuta) do plano e buscar a contribuição da comunidade escolar, através da participação das demais equipes. As reuniões de apoio, realizadas com os outros grupos de trabalho, são desenvolvidas com este propósito, para que toda a escola possa participar efetivamente na construção do PDE-Escola. Nelas, buscam-se o consenso e o comprometimento de toda a equipe.

O manual propõe a realização de seis momentos de análise, chamados de oficinas, no processo de elaboração do plano, composto de vários e diferentes instrumentos de coleta de dados a serem preenchidos: 1. Perfil e funcionamento da escola; 2. Análise dos critérios de eficácia escolar; 3. Avaliação estratégica da escola, 4. Síntese da autoavaliação; 5. Visão estratégica; 6. Plano de suporte estratégico. No entanto, como dito, no final de 2008, foi excluída a terceira etapa

– avaliação estratégica da escola, permanecendo as demais. Assim, a descrição a seguir considera somente os momentos que permaneceram⁶.

Os momentos 1, 2 e 3 - Perfil e Funcionamento da Escola; Análise dos critérios de eficácia escolar; Síntese da autoavaliação - são destinados ao levantamento de dados e informações sobre os processos da escola em diferentes aspectos. Cada momento, com seus respectivos instrumentos, ajuda a escola a realizar um diagnóstico de seus principais problemas.

O primeiro momento (Perfil e Funcionamento da Escola) apresenta um conjunto de fichas com questões sobre o contexto escolar, como por exemplo: identificação da escola; níveis e modalidades de ensino oferecidos; dependências escolares e condições de uso; número de matrículas e aproveitamento dos alunos (taxas de aprovação, reprovação, e abandono), disciplinas/séries com maiores taxas de reprovação; distorção idade-série; formação/escolaridade da equipe escolar (diretor, vice-diretor, secretário, coordenador pedagógico, Orientador Educacional, Professores de cada segmento), relação do quantitativo de alunos/docentes e não docentes na escola; fontes de recursos utilizados pela escola (verbas estaduais, municipais, federais ou outras); serviços oferecidos pela escola (merenda, médico, oftalmológico e odontológico); projetos pedagógicos desenvolvidos e avaliação dos mesmos; participação da equipe escolar nos projetos escolares e relação da escola com a comunidade e com a secretaria de educação, dentre outras questões. Após o preenchimento deste conjunto de fichas inicial, deve ser respondida uma ficha-resumo, indicando os dados quantitativos sobre as informações coletadas anteriormente (como: quais os indicadores do sistema seriado – taxa de aprovação, reprovação, abandono; quais as disciplinas com altas taxas de reprovação) e, ainda, devem ser sintetizados os problemas que devem ser atacados prioritariamente, em relação a três campos (ao desempenho, à gestão e à qualificação técnico-gerencial da equipe escolar).

⁶ Para maior compreensão das etapas de elaboração do plano vide anexo 4. Neste anexo, apresentamos alguns modelos de questões abordadas no manual, inclusive referentes à etapa excluída. Encontramos tais modelos no arquivo disponibilizado pelo MEC. Trata-se dos instrumentos do manual em arquivo Word e encontra-se disponível em: portal.mec.gov.br/seb/arquivos/doc/matriz_documentos.doc.

O segundo momento (Análise dos Critérios de Eficácia Escolar) apresenta uma série de questões a serem examinadas e pontuadas, utilizando uma escala de pontuação (1 – nunca ou muito fraca; 2 – raramente; 3 – as vezes; 4- regular; 5 – sempre ou muito bom). São avaliados sete critérios de eficácia escolar (ensino-aprendizagem, clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos, infraestrutura, resultados), sendo cada qual subdividido em vários requisitos e características. Como exemplo, destacamos o critério clima escolar. Este encontra-se subdividido nos seguintes requisitos: estabelecimentos de altos padrões de ensino; altas expectativas em relação à aprendizagem dos alunos; comunicação entre a equipe escolar, pais e comunidade, presença efetiva do diretor; ambiente escolar bem organizado e agradável, normas e regulamentos escolares; confiança dos professores no seu trabalho; compromisso e preocupação da equipe escolar com os alunos e com a escola; trabalho em equipe. Cada um destes requisitos apresenta características que deverão ser pontuadas. O requisito “altas expectativas em relação à aprendizagem dos alunos” apresenta três características: a) no contato com pais e alunos, diretor e professores expressam sua confiança na capacidade de aprendizagem dos alunos, independentemente de etnia, classe social ou outras características pessoais; b) o diretor, no contato com professores, expressa sua confiança na capacidade de aprendizagem dos alunos; c) a direção mantém o ensino e a aprendizagem como centro do diálogo e atenção de toda a equipe escolar.

Ao final deste instrumento, novamente, deve ser preenchida uma ficha resumo, para identificar os requisitos e características prioritários. Primeiro, preenche-se um quadro com a pontuação obtida em cada critério e, em seguida, preenche-se um segundo quadro, indicando para cada critério quais foram os três requisitos e características prioritários. E, depois, ainda há um terceiro quadro a ser preenchido a partir do anterior, no qual a escola deverá escolher apenas três critérios de eficácia escolar, bem como suas respectivas características. Deverão ser selecionados os critérios com as pontuações mais críticas, sendo, no entanto, obrigatórias a presença de dois - ensino-aprendizagem e resultados.

No terceiro momento (Síntese de Autoavaliação), em linhas gerais, estabelecem-se, a partir das fichas-resumo anteriores, os principais problemas a serem enfrentados, as causas prováveis dos mesmos e as principais ações a serem adotadas. Constitui-se, então, a primeira versão do PDE-Escola.

No *quarto momento* (Visão estratégica), a equipe escolar preenche alguns formulários, informando quais são os valores, missão e objetivos estratégicos da escola. Em seguida, passa-se para o *quinto momento* (Plano de suporte estratégico), no qual elabora-se o plano propriamente dito. Neste momento, a escola reflete sobre como concretizar a visão de futuro, a missão e os objetivos estratégicos previamente estabelecidos. Para cada objetivo estratégico, devem ser definidas duas a quatro estratégias. E, para cada uma destas, devem ser traçadas três metas. Por sua vez, cada meta resultará em um plano de ação, tendo prazo determinado e um responsável designado para sua execução.

Concluído este momento, é possível afirmar que a escola finalizou o plano. Este consiste, na verdade, em um conjunto de vários planos de ação agrupados, contendo cada qual a descrição dos objetivos, estratégias, metas e ações a serem realizadas.

Finalizado o plano, este é inserido no SIMEC e enviado ao Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria (Municipal/Estadual) para avaliação. Cabe ao Comitê, conforme considerado, avaliar o plano e emitir um parecer sobre o mesmo, especificando se o aprova ou desaprova. Caso necessite de ajustes, o plano será devolvido para a escola juntamente com a descrição dos aspectos que devem ser revistos. Em contrapartida, se for aprovado pelo Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria, o plano será enviado para o MEC, também para avaliação.

As escolas que não tiveram seus planos aprovados pelo Comitê de Análise e Aprovação deverão realizar os ajustes indicados e, após isso, encaminhar o plano novamente à Secretaria de Educação, que realizará uma nova avaliação. Somente após a aprovação do Comitê de Análise e Aprovação que o plano será submetido à apreciação do MEC.

Após a aprovação do plano pelo MEC, o mesmo deve enviar a listagem nominal das escolas passíveis de receberem os recursos ao FNDE. Este, por sua vez, repassa o pagamento às escolas que não apresentam nenhum problema para a transferência dos recursos⁷. As escolas participantes do programa recebem duas parcelas de financiamento, com base no número de alunos, indicado no censo

⁷ Tais problemas podem ser, segundo o MEC, de ordem administrativa e burocrática, tais como: a escola não possuir conta junto ao FNDE (escolas sem Unidade Executora e inativas); não adesão da escola ao PDDE e a instituição escolar estar com pendências na prestação de contas (MEC, 2013, – Relatório Final – Exercício 2011).

escolar do ano anterior ao do repasse, denominadas, respectivamente, de parcela principal e parcela complementar, uma para cada ano de execução do plano. No entanto, a segunda parcela está atrelada, até 2011, à inserção e aprovação de um novo Plano (via SIMEC), sendo este último mais simplificado, uma vez que muitos dos dados e informações sobre o primeiro plano da escola ficam guardados no sistema. Tendo sido aprovado o plano e liberados os recursos, a escola deve dar início às etapas de execução, monitoramento e avaliação do mesmo.

Todo esse procedimento evidencia a lógica gerencial do programa, a qual, segundo Taques (2011), tende a privilegiar a dimensão técnico-operacional, secundarizando a dimensão política dos processos coletivos de tomada de decisão. Porém, cabe ressaltar que a criação do PDE Interativo enseja mudanças significativas nessa dinâmica, introduzindo a primeira revisão efetiva na metodologia do programa desde sua criação no âmbito do Fundescola.

No manual do PDE Interativo disponibilizado em 2012, verificamos uma das primeiras mudanças ensejadas pelo mesmo, que incide diretamente na metodologia do programa. Logo na apresentação, é feita a diferenciação entre o PDE Interativo e o programa PDE-Escola. Segundo o manual, o PDE Interativo é uma ferramenta de apoio a gestão escolar, baseada na metodologia de planejamento estratégico utilizada pelo PDE-Escola. “Sua formulação teve como principal objetivo universalizar o acesso à ferramenta, tornando-a acessível a todos os interessados” (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2012, p. 1). Assim, o PDE Interativo é descrito como a ferramenta, plataforma ou, a nosso ver, o sistema operacional (informatizado) adotado para a elaboração do plano exigido pelo PDE-Escola. Foi desenvolvido tendo em consideração a metodologia do planejamento estratégico utilizada até então pelo programa.

Dado o seu caráter autoinstrucional e interativo, o PDE Interativo pode ser utilizado por todas as escolas públicas brasileiras, e não somente pelas priorizadas pelo programa, que continuam sendo as únicas a receber os recursos do PDE-Escola. Nesse sentido, desde 2012, qualquer escola pública interessada em utilizar a ferramenta pode fazê-lo. Com isso, o MEC substitui a um só tempo o sistema operacional vigente – o SIMEC – e introduz uma metodologia, nos moldes da anterior, mais simplificada ou menos complexa, uma vez que pode ser utilizada por todos os gestores sem a obrigatoriedade de capacitações prévias.

O manual pontua ainda, conforme já discutido, que o PDE Interativo possibilita que as Secretarias de Educação e o MEC conheçam melhor as escolas e elaborem políticas públicas alinhadas às demandas destas.

Outro aspecto relevante nesse novo arranjo é a articulação que se estabelece entre o PDE-Escola e os demais programas de formação do MEC. O manual esclarece que o preenchimento de algumas telas, ou seja, a elaboração parcial do plano é requisito obrigatório para que os docentes das escolas não priorizadas participem dos cursos de formação continuada oferecidos pelo MEC em parceria com os estados, municípios e as Instituições de Ensino Superior. No entanto, as escolas priorizadas necessitam realizar a elaboração de todo o plano. Nestes termos, o manual declara:

[...] mesmo que a sua escola não receba recursos do PDE Escola, ela precisa fazer o diagnóstico e construir seu planejamento, tanto para as ações pedagógicas quanto para a formação continuada dos docentes (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2012, p. 6).

Além disso, o manual tece observações sobre o processo de planejamento, e apresenta alguns princípios em torno dos quais o mesmo deve ser estruturado, que, na verdade, vão ao encontro dos princípios apresentados no manual antigo. Damos destaque ao contexto da escola e a participação da comunidade. O contexto da escola envolve reconhecer durante a elaboração do plano que a escola encontra-se inserida em um espaço-tempo que impacta seus resultados, sendo importante, portanto, considerar o conjunto de variáveis intervenientes no desempenho dos alunos (como contexto familiar dos alunos, práticas pedagógicas, formação docente, dentre outros). Já a participação da comunidade aparece, como já assinalado, para dar legitimidade ao processo e reforçar o sentimento de pertencimento. Neste sentido, a participação da comunidade local é peça-chave para:

[...] trazer novas perspectivas, transparência, legitimidade e mobilização aos esforços de planejamento. É um momento a ser compartilhado de forma intensiva com os conselhos escolares, ou qualquer outra forma de representação da comunidade escolar e local existente no âmbito da escola e grêmios estudantis (MEC, 2013, - Manual do PDE Interativo 2012, p. 6).

Também convém esclarecer que, além de ensejar a primeira revisão efetiva na metodologia do programa, a criação do PDE Interativo traz no seu bojo a discussão sobre o futuro do PDE-Escola. No Relatório Final – Exercício 2011

(MEC, 2013), discute-se que a universalização da metodologia traz à tona a necessidade de se definir uma nova identidade para o programa, sendo apontadas três opções de direcionamento, quais sejam:

- “Converter o PDE-Escola em PDE Interativo, assumindo que o programa mudou sua estrutura e seu nome (MEC, 2013, Relatório Final – Exercício 2011, p. 9). Nesse caso, a utilização do PDE Interativo seria obrigatória para um grupo restrito de escolas e facultativa para as demais escolas públicas. A elaboração do plano continuaria sendo a exigência estabelecida para as escolas com baixo IDEB, para o recebimento dos recursos.
- “Distinguir claramente o PDE Interativo como sistema e o PDE Escola como programa que utiliza aquele sistema, a exemplo de outros programas do MEC (MEC, 2013, Relatório Final – Exercício 2011, p. 9).” Seria como ocorria no SIMEC em que o PDE-Escola integrava o conjunto de programas que utilizava o sistema informatizado do SIMEC, para sua operacionalização.
- Eliminar o programa PDE-Escola e o repasse de recursos financeiros para as escolas priorizadas. Isso significaria:

Extinguir totalmente o PDE-Escola, eliminando o repasse de recursos para grupos específicos de escolas e canalizando os esforços no aperfeiçoamento constante da metodologia de gestão e em análises periódicas das bases de dados que propusessem, por exemplo, a criação, ajuste ou reformulação de programas e políticas específicas a partir das respostas e demandas apresentadas pelas escolas. Neste caso, o PDE Interativo poderia ser uma plataforma de convergência de outros programas baseados na escola e/ou do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como já vem sendo sinalizados pela alta administração (MEC, 2013, Relatório Final – Exercício 2011, p. 9).

Para o MEC, todas essas possibilidades são viáveis e não excludentes, podendo ser articuladas entre si. Assim, se considerarmos todas estas perspectivas identitárias, e analisarmos a configuração adotada pelo programa entre 2011 e 2012, podemos perceber que o PDE-Escola, em certa medida, atuou no sentido de articular principalmente a primeira e a segunda proposta. Dessa maneira, é recorrente nos documentos do MEC, desde então, a diferenciação entre o PDE Interativo e o PDE-Escola. O primeiro sendo definido como plataforma, e o segundo caracterizado como um programa que utiliza a metodologia do planejamento estratégico, direcionado prioritariamente às escolas com baixo IDEB, com a possibilidade do uso facultativo da metodologia para as demais

escolas públicas, e sistematizado através da ferramenta tecnológica do PDE Interativo. No entanto, convém destacar que a terceira perspectiva também foi observada na execução do programa, ainda que em menor grau, dado que o MEC buscou integrar o PDE-Escola a outros programas desenvolvidos pelo governo federal. Esta última ideia parece ganhar força em 2014, como discutiremos mais adiante.

Retomando a discussão sobre a metodologia adotada na elaboração do plano, como apontado, o MEC buscou simplificar as informações abordadas no diagnóstico, tornando o processo mais ágil e dinâmico. Nesse respeito, o próprio manual do PDE Interativo 2012 sofreu modificações. Já não o encontramos mais disponível no site do programa. O manual em vigor é o Manual do PDE Interativo 2013, consideravelmente mais sintético que o de 2012. Porém, acreditamos que a estrutura e o passo a passo continuam os mesmos.

Segundo o manual 2013, o PDE Interativo está dividido em quatro grandes partes: identificação, primeiros passos, diagnóstico e plano geral. Na identificação, são informados os dados gerais do diretor (a) e da escola. Também é oferecida a possibilidade de a escola exibir fotos suas referentes à infraestrutura e ao cotidiano escolar, como uma estratégia para que as demais escolas, usuárias do sistema, possam “conhecer um pouco mais da realidade da escola (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p.4)”.

Nos primeiros passos, dá-se ênfase à organização do ambiente institucional e à preparação necessária para a realização do mesmo. Preparar o ambiente envolve: estudar a metodologia, constituir um grupo de trabalho com a comunidade escolar; indicar o coordenador do plano; familiarizar-se com os membros do Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria de Educação; e divulgar para toda comunidade escolar o início do processo de elaboração do plano.

Mais uma vez, destaca-se a relevância da legitimidade e transparência das ações e a participação da comunidade em todo o processo. Enfatiza-se, assim, que a organização do ambiente institucional é fundamental para garantir a legitimidade e transparência das ações que serão desenvolvidas e para mobilizar a comunidade escolar em torno dos objetivos propostos, dando um caráter institucionalizado e democrático ao processo.

Além disso, o manual também discute que há duas posturas possíveis na elaboração do plano. Há escolas que veem este momento apenas como mero preenchimento de um formulário, realizando o plano de forma centralizada, distante do Comitê de Análise e Aprovação e sem a participação da comunidade escolar; enquanto outras, ao contrário, empenham-se em conhecer e aplicar a metodologia, em se aproximar do comitê, e em transformar este momento em “um processo de identificação e discussão dos problemas da escola e de proposição coletiva de soluções” (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p.5). De acordo com o manual:

A forma como essa preparação ocorre pode variar enormemente em função de como o processo é conduzido pelo grupo de trabalho da escola e pelo comitê de análise e aprovação do estado ou município (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p.5).

Verificamos, então, que a responsabilidade pelas possibilidades de sucesso ou insucesso ao longo do planejamento e de que “o plano seja de fato um instrumento de mudança da realidade (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p.5)” recai sobre os atores envolvidos no processo, especialmente as escolas e as Secretarias de Educação. Dessa forma, escolas e secretarias são corresponsabilizadas pelos resultados obtidos.

No que diz respeito ao diagnóstico, este engloba a etapa em que a escola examina a sua realidade e identifica os principais problemas a serem superados. O diagnóstico encontra-se dividido em três eixos (resultados, intervenção direta, intervenção indireta); cada eixo engloba duas dimensões; e cada dimensão, por sua vez, subdivide-se em temas. Interessante registrar que o sistema já apresenta muitos dos dados que a escola precisará para realizar o diagnóstico, como os indicadores educacionais, por exemplo, e realiza os cálculos solicitados, bem como aponta os principais problemas identificados pela escola, à medida que o diagnóstico é realizado. Tais problemas ficam registrados no sistema e aparecem automaticamente na síntese de cada dimensão. Nas telas-síntese de cada dimensão, a escola deve selecionar os problemas avaliados como mais críticos, elegendo entre tais problemas, até o limite permitido, aqueles que deverão ser combatidos prioritariamente no Plano de Ação. Não há a necessidade de se escolher todos, mas pelo menos um dos problemas deve ser selecionado. Neste momento, a escola deve ainda registrar se possui ou participa, ou se gostaria de

participar de algum projeto e/ou programa direcionado a superar os problemas apontados em cada dimensão. Concluído o diagnóstico, é exibida uma síntese do mesmo, que fornece um panorama dos principais problemas da escola e dos programas e projetos desenvolvidos na instituição, os quais servem de base para a elaboração do plano.

O eixo 1 (resultados) é composto por duas dimensões – *indicadores e taxas*, e *distorção e Aproveitamento*, ambas subdivididas em três temas. *Dimensão 1*: IDEB, taxas de rendimento, Prova Brasil; e *dimensão 2* em : *distorção idade-série*; *aproveitamento escolar*; *áreas de conhecimento*. Este eixo levanta, portanto, questões referentes aos indicadores educacionais da escola, como desempenho, taxas de reprovação e abandono, dentre outros. Apresenta tabelas e gráficos sobre o IDEB do país, do estado, do município e da escola, para o grupo analisar, comparar e responder a questões, como: o IDEB da escola melhorou nas duas últimas medições? Se não melhorou ou se piorou, por que isto aconteceu? Houve algum fato específico que justifique este resultado? Qual é a distância, para mais ou para menos, em relação aos resultados do seu município? Qual a situação das outras escolas? Como podemos melhorar os resultados?

O eixo 2 (Intervenção direta), segundo o Manual 2013, envolve os campos sobre os quais a gestão da escola pode atuar mais diretamente. É composto por duas dimensões: a dimensão *Ensino e Aprendizagem*, subdividida em Planejamento Pedagógico e Tempo de Aprendizagem; e *Gestão*, que engloba três temas – direção, processos e finanças. Neste eixo, são elencadas determinadas afirmações que a escola deve assinalar se ocorrem sempre, na maioria das vezes, raramente ou nunca. As questões colocadas são como estas: a escola raramente segue o projeto pedagógico, que orienta o processo de ensino e aprendizagem; os eventos escolares e os assuntos administrativos sempre são organizados e tratados com um mínimo de interrupção das aulas; o (a) diretor (a), no contato com os professores, sempre expressa sua confiança na capacidade de aprendizagem dos estudantes; a equipe escolar sempre utiliza os resultados de testes e relatórios de avaliação para localizar problemas potenciais e propor soluções; a direção sempre tem objetivos claros para a aplicação dos recursos financeiros disponíveis, efetuando os gastos de acordo com os procedimentos legais.

O terceiro eixo, Intervenção Indireta, trata de fatores que exigem maior mobilização da equipe gestora, uma vez que envolve elementos que nem sempre

são controláveis. Também é composto por duas dimensões: *Comunidade Escolar* e seus temas - educandos; docentes; demais profissionais; pais e comunidade; *Infraestrutura*, com os temas instalações e equipamentos.

Finalizado o diagnóstico, a escola deverá elaborar o plano, traçando os objetivos, as metas, as estratégias e as ações na tela plano geral. Neste momento, o próprio sistema oferece opções ou listas de objetivos, metas, estratégias e ações, cabendo a cada escola eleger as opções que julgar mais adequadas e detalhar as informações solicitadas, como por exemplo, quantificar o percentual das metas, indicar o responsável por cada estratégia, especificar os prazos das ações, descrever o desenvolvimento das ações.

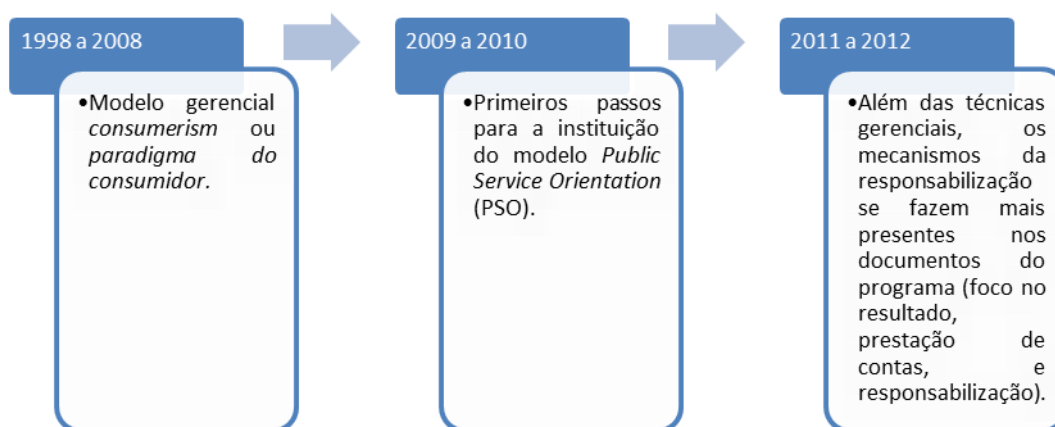
Finalizado o plano, igualmente como ocorria no âmbito da plataforma SIMEC, este é avaliado pelo Comitê de Análise e Aprovação da Secretaria (Municipal/Estadual) e pelo MEC. As escolas participantes do programa continuam recebendo duas parcelas de financiamento. A diferença é que, desde a implantação do PDE Interativo, elas não precisam mais elaborar dois planos. Devem fazer somente um, que abarque os dois anos de execução do programa.

Descritas as metodologias adotadas pelo programa desde sua integração ao PDE/Plano de Metas, podemos verificar, como vínhamos pontuando, que os princípios do gerencialismo permanecem. O programa mantém o planejamento estratégico, ainda que em um formato mais simplificado, como pilar estruturante do trabalho desenvolvido junto às escolas, com os mesmos procedimentos - diagnóstico, identificação dos problemas a serem atacados prioritariamente, definição de objetivos, metas, estratégias e ações -, bem como reforça os conceitos que já se encontravam presentes no manual antigo, como a relevância da organização do ambiente institucional, através da formação do grupo de trabalho e da indicação do coordenador do plano, e da participação da comunidade escolar em todo o processo. No entanto, notamos também, como igualmente já vínhamos sinalizando, que tal gerencialismo se modificou, dando um enfoque maior nos mecanismos de transparência, responsabilização e participação social, em consonância com as novas demandas da administração pública contemporânea.

Analisando o desenvolvimento do programa sob o prisma da evolução do modelo gerencial, anteriormente discutido com base em Abrucio (1997), podemos verificar que, em um primeiro momento, de 1998 a 2008, o PDE-Escola adotava uma lógica mais alinhada ao modelo gerencial *consumerism* ou *paradigma do*

consumidor, por enfatizar a flexibilização na gestão, a relevância do planejamento estratégico, e o foco na efetividade e qualidade dos serviços públicos. Entre 2009-2010, quando sofre as primeiras mudanças metodológicas, começa a dar, ainda que muito timidamente, os primeiros passos para a instituição do modelo *Public Service Orientation* (PSO), dando maior enfoque em sua sistemática à perspectiva da responsabilização, bem como aos conceitos de transparência e participação política. Nos dois anos seguintes (2011-2012), esse modelo gerencial se consolida no arranjo institucional do PDE-Escola com a criação do PDE-Interativo. Como visto, desde então, além das técnicas gerenciais, os mecanismos da responsabilização se fazem mais presentes nos documentos do programa (foco no resultado, prestação de contas, e responsabilização), conforme pode ser observado na **figura 1**.

Figura 1: Linha do tempo das mudanças sofridas pelo programa PDE-Escola



Fonte: Elaboração própria.

Com efeito, percebemos que as mudanças no arranjo institucional e instrumental do PDE-Escola ao longo desse período expressam os interesses e valores dos agentes responsáveis por sua formulação e operacionalização. No entanto, cabe ressaltar que entendemos que em nenhum momento estes diferentes grupos de agentes estiveram em oposição. Dessa forma, podemos afirmar que a fase mais gerencial do PDE-Escola, quando da sua criação no Fundescola, inegavelmente refletiu de forma mais direta os ideais do Banco Mundial, mas também correspondeu aos interesses da gestão pública do período de introduzir o modelo gerencial na administração pública brasileira. Por sua vez, a fase de

responsabilização do programa, a partir da sua integração ao PDE/Plano de Metas, expressou o interesse do MEC de desenvolver um sistema de responsabilização para as escolas públicas com baixo desempenho, em consonância com a administração pública do governo em vigor, bem como igualmente evidenciou a influência de outros grupos em sua formulação, podendo-se incluir aí o próprio Banco Mundial.

De acordo com Camini (2010), os movimentos iniciais que deram origem ao PDE/Plano de Metas contaram com a participação de Organismos Internacionais destacados, como a ONU, a UNESCO e o UNICEF, sendo incorporados outros sujeitos ao processo posteriormente, tanto representantes políticos quanto de diferentes segmentos da sociedade civil, com menor ou maior grau de participação, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), as igrejas, comunicadores da imprensa, dentre outros. Para a autora:

[...] o que se observou no processo de elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso, é que a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva, os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política (CAMINI, 2010, p.539).

Assim, se o processo de formulação do PDE/Plano de Metas envolveu a articulação e a participação de diferentes atores, inclusive dos Organismos Internacionais, é de se esperar que o processo de reformulação do PDE-Escola também tenha sofrido as mesmas influências. Não podemos negar a existência do fenômeno observado por Brooke (2006), já mencionado, de que tem ocorrido uma migração de políticas educacionais entre os países, em grande parte em função da difusão promovida pelas agências internacionais. A própria expansão das políticas de responsabilização, em certa medida, decorre desse fato. Dessa maneira, embora o desenho institucional do PDE-Escola tenha mudado em função das demandas dos agentes responsáveis por sua operacionalização e das conjunturas sociais e políticas de cada período, nota-se que as perspectivas dos diferentes agentes envolvidos com o PDE-Escola, de alguma maneira, dialogam entre si, ou seja, tais perspectivas não são excludentes, e isso tampouco significa que a materialização dos ideários de um grupo elimina a possibilidade de participação ou contribuição dos demais grupos.

Outro aspecto a ser discutido nesse arranjo, já comentado, é a articulação do PDE-Escola com outros programas desenvolvidos pelo MEC. De acordo com Farah (1997), é possível observar algumas tendências recentes na administração pública no Brasil. Tais tendências introduzem mudanças tanto nas formas de gestão como no próprio conteúdo das políticas públicas. Dentre elas, segundo a autora, destaca-se a tendência à integração das diferentes políticas públicas. As ações governamentais têm caminhado no sentido de superar a setorialização das políticas públicas, implementando ações integradas em diversos campos ou setores. Dessa forma, verifica-se, por exemplo, programas que desenvolvem simultaneamente ações nas áreas de habitação, infraestrutura, meio ambiente, saúde, educação, dentre outros. Percebemos essa tendência na operacionalização do PDE-Escola. Esta perspectiva não é nova, pois já vinha se apresentando desde 2008. Segundo Taques (2011)

Ao final de 2008, o MEC apresentou às secretarias de educação as novas orientações para o Programa: a ampliação do programa para um número maior de escolas, a transformação de todos os instrumentos do PDE-Escola em um único sistema informatizado – o SIMEC, a necessidade de articulação do PDE-Escola com as demais políticas públicas federais: Programa Mais Educação, Escola Aberta, Fortalecimento dos Conselhos Escolares, Proinfo, Acessibilidade, tal como expresso nas Resoluções do PDDE dos anos de 2008 e 2009 (TAQUES, 2011, p. 71).

Acreditamos que, paulatinamente, o MEC vem ampliando e consolidando essa abordagem. Como evidência desse fenômeno, destacamos os seguintes fatos: i) No âmbito do PDE Interativo, em 2011, como visto, o MEC passou a solicitar o registro dos programas desenvolvidos pela escola ou daqueles em que a mesma gostaria de participar. Além disso, as escolas também precisaram participar dos cursos de formação continuada oferecidos pelo MEC, exigência esta que apareceu em meio à elaboração do plano. ii) Ainda no âmbito do PDE Interativo, quando da discussão do futuro do PDE-Escola, o MEC colocou a possibilidade do PDE Interativo se tornar uma plataforma de convergência de outros programas baseados na escola e/ou do Programa dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Embora essa associação mais estreita entre o PDE-Escola e outros programas do governo federal, via PDE Interativo, não tenha ganhado grandes proporções até 2013, as evidências indicam que ela aparecerá com maior ênfase a partir de 2014. Em 2013, o programa esteve inativo, para reformulação, não contemplando nenhuma escola neste ano. E, em 2014, novas mudanças ocorrerão

no mesmo, principalmente com respeito a plataforma recém criada – o PDE Interativo –, tendo como um dos objetivos a maior articulação entre os programas do governo federal. Entendemos que esse movimento representa uma iniciativa do MEC de ensejar maior articulação entre as ações desenvolvidas no seu sistema de responsabilização. Segundo o MEC:

Em 2014, o PDE Interativo passará a se chamar PDDE Interativo. Essa mudança de nome é parte do esforço de convergência de programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para uma plataforma única: o PDDE Interativo. Este ano, farão parte do sistema os seguintes programas do MEC: PDE Escola, Atleta na Escola, Ensino Médio Inovador (PROEMI), Mais Educação, Escolas do Campo, Escolas Sustentáveis e Água na Escola.

Os principais objetivos dessa convergência são: i) facilitar a adesão de diretores escolares aos programas do MEC, centralizando informações relativas às diferentes ações (como prazos, listas de escolas priorizadas e informações de login); e ii) fomentar a participação da comunidade escolar nas decisões sobre a destinação dos recursos PDDE, condicionando o recebimento desses recursos à elaboração da metodologia de planejamento participativo do PDDE Interativo. Além disso, busca-se articular as equipes desses programas nas esferas federal, estadual e municipal, a fim de otimizar a prestação de assistência técnica às escolas, bem como possibilitar a troca de experiências e a integração entre esses programas (MEC, 2014, Manual do PDDE Interativo, 2014, p. 2).

Assim, face a este contexto de mudanças, é possível afirmar que a nova identidade do PDE-Escola ainda encontra-se em aberto, no sentido de que ainda não está bem definida ou clara a nova configuração do programa. Os fatos parecem apontar que a maior modificação será a descrita acima, mantendo-se a metodologia adotada em 2011, com a criação da plataforma PDE Interativo, agora PDDE Interativo, bem como a sistemática de responsabilização instituída em 2007, por ocasião da integração do programa ao PDE/Plano de Metas.

3.5. O PDE-Escola como intervenção para escolas de baixo desempenho

Ao dar maior enfoque em sua sistemática à perspectiva da responsabilização, por ocasião da integração do programa ao PDE/Plano de Metas, e direcionar seu foco de ação às escolas de baixo desempenho, o PDE-Escola assume uma nova função ou um novo papel em termos de políticas públicas educacionais. A partir de então, passa a servir como instrumento ou

estratégia do governo federal para recuperar tais escolas, enquadrando-se no conjunto de medidas menos radicais adotadas em âmbito internacional para reverter o baixo desempenho das escolas; medidas estas que, como considerado, são amplamente implementadas nos EUA, e que têm crescido em larga escala em âmbito mundial.

Neste debate sobre as escolas de baixo desempenho ou *failing schools*, segundo Elacqua et al. (2011), a questão com que diferentes governos se deparam é a mesma: o que fazer com os estabelecimentos escolares de baixo desempenho? O problema da má qualidade e do baixo rendimento das escolas é uma realidade dos sistemas educativos de inúmeros países e a maior responsabilidade em prover um ensino de qualidade recai sobre o governo, o patrocinador do ensino público.

As possíveis respostas dos governos frente ao baixo desempenho das escolas do sistema podem ser classificadas em três grupos: i) Tolerar as escolas de baixo desempenho, considerando-as como elementos inevitáveis do sistema, embora indesejáveis; ii) Alterar o sistema de educação pública, instituindo mecanismos que forcem automaticamente as escolas de baixo desempenho a melhorar ou que as obrigue a fechar. Nesse caso, encontra-se o mecanismo livre escolha dos pais que consiste na prática de dar liberdade aos pais de escolherem em qual escola matricular seus filhos. Sob tal perspectiva, as escolas estão sujeitas às forças do mercado, competindo entre si, sendo as escolas de baixo desempenho dotadas de incentivos para melhorar e forçadas a fechar caso as deficiências persistam; 3) Instituir um conjunto de intervenções para ajudar as escolas de baixo desempenho a se recuperarem. Órgãos governamentais ou agências prestadoras de serviço são encarregados de implementar mudanças na escola que levem à sua melhoria e, caso necessário, ao seu fechamento (SPRENG, 2009).

A primeira abordagem é desconsiderada, dado que o governo tem a maior responsabilidade em prover um ensino público de qualidade, sendo a segunda e a terceira opções as mais amplamente adotadas. Na verdade, elas são complementares e não excludentes.

As intervenções podem ser classificadas em três categorias: leve, moderada e forte. As intervenções leves não interferem radicalmente nas estruturas e processos da escola. Sua atuação consiste em agregar elementos à estrutura existente, para o melhor funcionamento das operações da escola. As ações indicadas são implementadas pela equipe existente. Nesta categoria,

incluem-se as seguintes ações: publicização das escolas de baixo desempenho; a elaboração de um plano pela escola, para a sua melhoria. A partir do diagnóstico dos problemas da escola é feito um plano para superar as dificuldades registradas; fornecimento de assistência técnica às escolas de baixo desempenho; envolvimento dos pais, mobilizando-os a se envolverem mais nos processos da escola; aulas suplementares para as crianças com dificuldades no contraturno ou em outro horário; mudar o financiamento da escola, adicionando ou retirando fundos.

As intervenções moderadas, diferentemente das intervenções leves, têm por objetivo alterar as operações da escola. Elas visam instaurar mudanças em alguns dos processos básicos ou na estrutura da escola e são geralmente implementadas pela equipe da escola com a ajuda de especialistas externos que auxiliam na execução das mudanças necessárias. Encontram-se neste grupo, dentre outras ações: aumentar o tempo de ensino; auditorias; reforma da escola; mudança do diretor.

As intervenções fortes são aplicadas quando as intervenções leves e moderadas não apresentaram resultado. Em tais casos, avalia-se que as estruturas existentes na escola não têm recuperação. As mudanças são obrigatórias e realizadas por uma equipe externa. Somente as escolas mais deficientes estão sujeitas a estas intervenções. Neste caso, são adotadas as seguintes estratégias: reconstituição da escola pela substituição de quase todos os funcionários da escola, inclusive do diretor; a direção da escola é entregue a uma agência do governo ou a uma agência externa; fechamento da escola, ocorrendo a remoção de todos os funcionários e o remanejamento de todos os alunos para outras escolas. O fechamento da escola, como discutido, é a intervenção mais radical possível.

Tais intervenções não são mutuamente exclusivas, antes podem ser combinadas entre si ou aplicadas em sequência de forma crescente: leve, moderada e forte. As intervenções leves são as mais comuns, sendo as moderadas e fortes menos aplicadas devido ao maior custo financeiro e político que acarretam. Em particular, as intervenções fortes são raramente implementadas porque, além do custo maior que demandam, são consideradas polêmicas e difíceis de executar (SPRENG, 2009).

Frente a essas diferentes medidas, entendemos que, ao ampliar o seu raio de ação e responsabilizar as escolas de baixo desempenho, o PDE-Escola

configurou-se como uma intervenção leve, exigindo das escolas de baixo desempenho a realização de um diagnóstico da sua situação educacional e a elaboração de um plano para enfrentar os problemas identificados. Nessa sistemática, incluem-se, ainda, o fornecimento de assistência técnica e a mudança de financiamento da escola, através da liberação de recursos adicionais para a execução do plano. No entanto, na operacionalização do PDE-Escola não se verifica a adoção de sanções mais severas caso a escola não melhore seu desempenho, e muito menos se verifica um acompanhamento maior de tais escolas, como se considerará no próximo capítulo. Diferentemente de outros países que têm adotado estratégias como essas, como o Chile, por exemplo, a intervenção adotada pelo governo brasileiro não é acompanhada de uma sistemática mais consistente de apoio e avaliação das escolas após a elaboração do plano.

No Chile, todas as escolas são avaliadas, classificadas e estão sujeitas a sanções caso não melhorem seu desempenho. Os responsáveis dos alunos deverão ser informados sobre as escolas que se mantiverem durante três anos consecutivos na categoria insuficiente, a pior classificação obtida, e caso esta condição persista após quatro classificações consecutivas, ou seja, se ainda se encontrarem nesta condição em uma quinta avaliação, sem demonstrar uma melhora significativa, tais estabelecimentos deverão ser punidos com a perda do reconhecimento oficial do governo. Nos Estados Unidos, como discutido, essa é uma prática muito comum.

No caso do Brasil, isso não ocorre. Também não são estabelecidas outras sanções menos radicais. A única sanção verificada é a simbólica. Saviani (2009, p. 21) dá algumas pistas, para estabelecermos uma possível explicação para essa configuração. Segundo o autor, não foram estabelecidos prêmios e punições, porque isso levaria a restringir o financiamento das escolas ou redes com mais dificuldade, o que representaria punir uma segunda vez os alunos dessas escolas, que foram penalizados uma vez pela não aprendizagem. Ainda segundo o autor, a ideia da política do governo federal é equalizar as oportunidades educacionais através do aumento do financiamento e do apoio dado às escolas.

Com efeito, existe toda uma discussão se as intervenções radicais resultam na melhoria efetiva dos estabelecimentos escolares. De acordo com Spreng (2009), ainda pouco se sabe sobre que tipos de intervenções são mais exitosas em

recuperar as escolas de baixo desempenho. As evidências dos impactos das intervenções são esparsas. O fato delas serem combinadas ou aplicadas em sequência crescente faz com que seja difícil estimar os seus efeitos sobre o desempenho escolar. O autor também assinala que a frequência de uso e os múltiplos contextos nos quais se inserem também são fatores que limitam a análise das mesmas.

Em veio complementar, Neto (2013) apresenta vários autores que têm estudado e discutido os efeitos das políticas *high stakes* no contexto americano. Com base em Ravitch (2010, 2012), Darling – Hammond (2010), dentre outros, Neto (2013) destaca que tais políticas têm trazido sérias consequências para o sistema educativo americano, como, por exemplo, alta rotatividade dos professores, exclusão de alunos vulneráveis nas avaliações (principalmente negros e latinos), preparação para os testes, perda da criatividade das crianças, fraudes nos exames, sem que tenha ocorrido mudanças efetivas no desempenho dos estudantes. Para estes autores, o sistema educacional americano de *accountability* não fornece o que as escolas realmente precisam: o suporte pedagógico para que elas possam ajudar os alunos com dificuldades de aprendizagem (os vulneráveis). Antes, tais autores entendem que o *accountability* americano está conduzindo as escolas para um sistema de mercado, objetivando a privatização.

Em que pese essas críticas, Spreng (2009) assinala que já é possível encontrar estudos que registram que as intervenções podem ter impacto positivo e significativo sobre o desempenho da escola, representado pelo desempenho do aluno ou medido qualitativamente através do clima escolar, do comportamento dos alunos e das expectativas dos professores. Assim, frente a este cenário faz-se importante considerar o processo de implementação do PDE-Escola, buscando compreender a sistemática de avaliação, responsabilização e acompanhamento ensejada pelo governo federal via PDE-Escola e investigar em que medida o programa tem proporcionado espaços para a melhoria efetiva das escolas, bem como identificar que áreas da política ainda encontram-se a descoberto neste respeito, o que será feito no próximo capítulo, considerando o contexto específico do município do Rio de Janeiro.

4. A implementação do PDE-Escola no município do Rio de Janeiro: a participação das instâncias de mediação

Este capítulo analisa a implementação do PDE-Escola no município do Rio de Janeiro, desde 2007, quando o programa integra o PDE/Plano de Metas e passa a compor a agenda política da Secretaria Municipal de Educação. Examina-se a participação das instâncias de mediação do programa no município, especificamente a participação da SME (Rio) e a das CREs, considerando as percepções em jogo sobre o PDE-Escola e sobre a atuação do MEC. Para tanto, foram desenvolvidas entrevistas semiestruturadas junto aos técnicos da SME, incluindo membros dos Comitês Central (da própria SME) e Regional (CREs). Ao todo, foram realizadas cinco entrevistas, sendo duas com os membros do Comitê Central (SME) e três com técnicos de diferentes regionais⁸. O critério de seleção adotado foi o tempo de participação no programa. Seguindo a indicação de membros do Comitê Central, contatamos e entrevistamos os técnicos que atuaram junto ao PDE-Escola desde sua implantação no município.

Neste capítulo, inicialmente consideramos a implantação do programa na rede. Em seguida, analisamos a participação e as percepções dos atores sociais de tais instâncias em relação aos seguintes eixos de análise: o papel do MEC e os desdobramentos do PDE-Escola; Execução e monitoramento do programa; e mudanças e perspectivas futuras de desenho do PDE-Escola no âmbito do PDE-Interativo/PDDE Interativo.

4.1. A chegada do PDE-Escola ao município do Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro é o segundo maior município brasileiro, em termos populacionais, e é uma das principais referências econômica, financeira e cultural do país. Também apresenta a maior rede municipal do Brasil no que diz respeito ao quantitativo de escolas. Dadas essas características, o município do Rio de Janeiro acaba sendo o “berço” de muitas políticas públicas.

⁸ Os entrevistados apresentam uma longa trajetória de atuação no município, na qual atuaram em diferentes funções. Junto ao PDE-Escola, todos estão desde o início da entrada do programa na rede.

Por ocasião da integração do PDE-Escola ao PDE/Plano de Metas, o MEC estabeleceu que as Secretarias de Educação deveriam orientar, acompanhar e monitorar a execução do programa junto às escolas. Frente a isso, a SME entendeu que esse trabalho deveria ser feito com a participação das CREs. Dessa maneira, desde o começo, tanto os técnicos da SME quanto os das CREs atuam de forma conjunta na execução do programa na rede.

O programa foi implantado na rede no final de 2007, a partir da adesão da SME-RJ ao PDE/Plano de Metas. Neste ano, técnicos da SME e das CREs foram convidados para participar de uma reunião sobre o programa, sendo informados sobre sua origem e proposta, bem como sobre o trabalho que deveria ser desenvolvido a partir de então:

É, na verdade, nós recebemos o convite para participar de uma primeira reunião, que dessa eu não participei, uma colega nossa que foi. Nós nunca tínhamos ouvido falar assim do programa, até um ou outro já tinha lido, escutado, mas oficialmente não. Foi uma reunião sobre o programa de desenvolvimento da educação. [...] Essa primeira foi a apresentação somente para as CREs, [...] pelo que eu lembro era só para as CREs, para apresentar, para explicar que aconteceria a capacitação. E aí os diretores da escola foram convidados para, a partir da segunda-feira, estarem lá no nível central participando dessa capacitação. Nesse primeiro momento, foi esclarecida a questão, disso que eu estava comentando, da origem, que já tinha passado por um período, se eu não me engano, no estado do nordeste, mas que estava entrando no Rio de Janeiro agora o programa, [...] das escolas que estavam com o IDEB mais baixo, elas estariam participando. E aí nós participamos de todas as oficinas que levariam até a construção do plano durante essa semana de capacitação (**Técnica C da CRE**).

A gente ficou sabendo em 2008, quando fomos chamadas lá na REMEC, antiga delegacia do MEC que tinha ali no centro da cidade, que acabou. Nós tivemos uma reunião lá e tomamos conhecimento das escolas que iam participar desse programa e o que era o programa. Então tomamos conhecimento de como seria feito o programa, por que as escolas estavam entrando. [...] O MEC fez questão de mandar técnicos aqui. Vieram, não me lembro se foram dois técnicos, e ficaram uma semana aqui na secretaria capacitando todos os diretores que estavam nessa listagem e mais um elemento de cada regional da gente. Foi uma semana de treinamento intensivo (**Técnico A da SME**).

Veio assim, nós ficamos sabendo no finalzinho de 2007. Houve no início do ano de 2008 essa formação a nível estadual, municipal e nós ficamos ali dando um apoio, uma sustentação nas escolas. No caso, nós tínhamos cinco escolas e ficamos trabalhando e tentando entender a lógica. Aprendemos juntos. Não tivemos muito tempo para estar processando como seria. Aprendemos junto com os diretores, indo para a escola, pra que isso realmente pudesse ter vida e fosse verdadeiro. (**Técnica D da CRE**).

À medida que o programa foi se consolidando e que os técnicos da SME foram se apropriando da sistemática do programa, os mesmos sentiram a necessidade de uma maior articulação e integração entre as diferentes áreas da secretaria envolvidas na operacionalização do programa. Não era possível, na visão deles, o distanciamento entre os técnicos dos recursos humanos e da infraestrutura, por exemplo. A natureza e a operacionalização do programa exigiam que os diferentes setores da SME trabalhassem de forma integrada. E o mesmo acontecia em nível regional, no âmbito das CREs. Dessa forma, no final de 2010, os técnicos da SME se organizaram para formar dois comitês: um em nível central (no âmbito da SME) e outro em nível regional, também chamado de nível intermediário (no âmbito das CREs).

Tentando melhorar isso, como a rede aqui é muito grande, o PDE-Escola exigia que tivesse um comitê. Foi feito um comitê no órgão central, que cuidava desse assunto todo. Ficou encarregado do PDE-Escola. Só que a gente trabalhava com as CREs. A gente tem que trabalhar com regionais, não tem como. E elas ficavam soltas. Por isso que também foi formalizado um comitê regional. Atualmente nem é só para o PDE-Escola, é um comitê para todas as verbas federais aqui na secretaria. A partir de 2012, já começou a pegar todas as verbas, instituindo uns comitês regionais. É muito difícil as pessoas trabalharem aqui, todo mundo tem quinhentos mil trabalhos, todo mundo fica no seu trabalho. Mas a gente tenta que todo mundo sente um pouco e converse (**Técnico A da SME**).

Quando nós chegamos à secretaria, o que se identificou? Que a demanda de trabalho, número de escolas tinha aumentado, no segundo momento. A demanda de trabalho era muito maior. Então, se organizou por conta da secretaria, ainda sem uma orientação maior do governo federal, o que seria, assim, um comitê estratégico. Começamos a trabalhar nesse desenho. [...] A gente trabalhava nesse desenho; só que em relação à CRE, continuava sempre na Gerência de Educação da CRE o trabalho. E isso ficou muito pesado na CRE, porque só tinha uma pessoa, ou duas no máximo, para responder por aquela questão toda. E a gente percebia, assim, que não havia um envolvimento maior das coordenadorias para fazer o programa andar. Então ficava muito assim: a escola resolve, uma pessoa só para ver aqueles projetos e programas todos, e toda a responsabilidade, e aí já de um número bem significativo de escolas, para o nível central analisar plano por plano, sem ter uma responsabilização dessas coordenadorias regionais. Aí o que aconteceu? Foi proposto à secretária que criasse o comitê estratégico de nível central, que houvesse uma publicação. Porque também dentro da própria secretaria, devido à demanda de trabalho de cada uma das gerências ou coordenadorias, você estava sempre achando que aquilo que você ajudava o outro a fazer não era uma questão sua. Então, você ia no dia que dava. Você “ah hoje não tenho como responder”. Ou então você se sobrecarregava, porque as outras gerências não podiam estar presentes, ou mandava uma outra pessoa que não conhecia o histórico do programa. Então qual foi a primeira análise que a gente fez, de avaliação mesmo, do trabalho que estava sendo feito? Ou a gente se organiza, ou a gente não consegue organizar a coordenadoria. Então o que a gente fez? Se organizou enquanto comitê. Então, isso é

publicado. Cada uma das gerências ou coordenadorias tem seus representantes [...]. (**Técnico B da SME**).

Dessa forma, oficialmente, desde 2011 a implementação e supervisão do PDE-Escola no município do Rio de Janeiro se dá através de um Comitê Central - o Comitê de Análise e Avaliação do Nível Central (CAA-NC) -, composto por representantes do Nível Central da Secretaria Municipal de Educação, e por Comitês Regionais, formado por servidores das CREs, conforme resolução publicada em D.O. (Diário Oficial). Foram criados dez Comitês Regionais de Análise e Avaliação (CRAA), um no âmbito de cada uma das CREs. Cabe ao Comitê Central realizar os contatos com o MEC, estar a par de quais escolas estão participando do PDE-Escola, verificar o que foi planejado, executado, como as escolas estão caminhando no processo de implementação do programa, realizar a análise e aprovação dos planos e encaminhá-los para a validação do MEC. Por sua vez, os Comitês Regionais acompanham as escolas no que diz respeito à elaboração do plano e às suas demandas e dificuldades.

No entanto, cabe esclarecer que, oficialmente para o MEC, a estrutura de gestão básica do PDE-Escola é formada pelo Comitê de Análise e Aprovação das secretarias e pelos diretores. Estes são os únicos que podem tramitar o plano no sistema. A possibilidade de criação dos subcomitês locais passa a ser oficialmente veiculada em 2011, nos documentos que tratam do PDE Interativo. Os manuais do PDE Interativo e do PDDE Interativo fazem menção dessa nova estrutura, denominada “Equipe de Apoio”. Porém, destacam que a mesma não é obrigatória, sendo disponibilizada para tornar a estrutura de gestão do programa “mais flexível e próxima da realidade das diferentes redes de educação” (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p. 12).

Em Brasília, eu sempre falo, eu e os estados, porque as pequenas prefeituras não têm essas regionais. Mas o ideal é que esse nível regional tivesse senha, para eles poderem olhar os planos e acertar. A maioria das regionais trabalha com as senhas dos diretores para poder olhar no sistema, ver como é que está o plano, conversar com os diretores. Isso é um erro. Elas deveriam ter uma senha, mas eles não têm senha, porque o MEC achava que poucas pessoas tinham que ter senha [...] Eles queriam que quem tivesse senha era o prefeito e a secretária. Impossível que a secretária vá ver plano a plano. Então, tinha que ter o comitê. Aí a gente fica com a senha do comitê. Muitas vezes a gente briga lá em Brasília por isso, e o estado também. Porque os estados, de modo geral, todos têm as suas regionais nos estados. Parece que agora a gente já está conseguindo que tenha uma senha intermediária, mesmo criando mais uma etapa, como foi dito lá. A gente queria que criasse essa etapa, porque a escola mandaria o plano

para esse comitê regional e ele avaliaria, e aí mandaria para o central, e o central manda para o MEC. [...] Então, todo mundo se queixa exatamente desse nível intermediário não ter acesso, não poder ter senha. Eles não têm senha no sistema. E facilitaria muito o outro nível. Não é só para verificar, é para ficar mais lógico, até seguindo a hierarquia. Porque senão, esse nível regional, ele fica totalmente alijado do processo dentro da cabeça lá do MEC, lá do pessoal (**Técnica A da SME**).

Quando você lê os documentos, inicialmente, você não vê uma orientação tão explícita. Eu estou falando, assim, nos primórdios da coisa, de que você tenha que ter um conselho, um comitê de nível Municipal, Estadual associado ao Federal. Ele diz que os entes federados, aí ele vai falar dessa integração, Município, Estado, Governo Federal, eles têm que fazer uma junção para que o programa aconteça. Mas ele não determina no primeiro momento, que tem que haver um comitê, um conselho municipal para isso. Quando você olha no segundo momento, aí eu vou te dizer mais especificadamente, quando o bloco é colocado na rua, ou seja, quando você começa a articular a formação, você faz a adesão e tal, que que você percebe. Você percebe nos documentos complementares, nas outras portarias que saem [...]. A ideia é um pouco essa. O comitê do Rio de Janeiro nasce de uma necessidade própria de articulação, a partir da análise, estudo do programa, e da própria forma da secretaria gerir. É uma necessidade de sobrevivência de como gerir melhor o programa. E o que a gente aponta? A gente chega à conclusão de que você está sobrepondo ações. Você envolve um número grande de pessoas, mas as ações não são articuladas dentro da própria secretaria. Isso não pode acontecer. Então a ideia de criar os comitês é ter essa proximidade. É a proximidade de você ter a ideia de que todos estão participando da mesma situação (**Técnica B da SME**).

Em função das demandas da SME, a Resolução da Secretaria Municipal de Educação Nº 1143, de 17 de Junho de 2011 (D.O., p. 33), criou os comitês Central e Regional com a finalidade de “analisar, deliberar, acompanhar, controlar e endossar o planejamento, as ações, a administração de contas dos recursos dos Programas Educacionais do Governo Federal, com a Secretaria Municipal.” Dessa forma, os comitês têm a responsabilidade de supervisionar todos os programas do Governo Federal em execução junto à Secretaria Municipal de Educação, o que inclui o PDE-Escola.

O Comitê de Análise e Avaliação do Nível Central (CAA-NC) encontra-se subdividido em cinco áreas de atuação: i) Coordenadoria de Gestão Escolar e Governança; ii) Coordenadoria de Planejamento; iii) Coordenadoria de Educação; iv) Coordenadoria de Recursos Humanos; v) Coordenadoria de Infraestrutura. A Coordenação do Comitê de Análise e Avaliação do Nível Central (CAA-NC) é realizada pela Coordenadoria de Gestão Escolar e Governança. As Coordenadorias de Educação e de Planejamento são as que participam mais

diretamente na implementação do PDE-Escola, através, respectivamente, do acompanhamento pedagógico e financeiro do plano. Essa mesma organização é verificada nas CREs.

E aí a gente fez o quê? Bom, se agora a gente conseguiu se organizar enquanto comitê estratégico central, isso só vai funcionar se a gente conseguir comprometer na coordenadoria todos esses elementos, esses recursos humanos para fazer isso acontecer. Por que o que acontece na coordenadoria? A coordenadoria tem o desenho igual ao desenho do nível central. Então, por exemplo, você tem a gerência de ensino fundamental no nível central, você tem a gerência de educação na CRE. Elas são similares, mas aqui você tem o atendimento de nível central e lá tem atendimento de nível regional. Mas são ações conexas. **(Técnica B da SME).**

Após a primeira reunião de orientação, deu-se início a uma semana de capacitação de oito horas diárias. Na visão dos técnicos, esta capacitação foi valiosa, pois ajudou tanto os técnicos quanto os diretores das escolas a se familiarizarem com a metodologia do PDE-Escola, já que este era uma grande novidade para todos, bem como os ajudou a desconstruírem certos estigmas em relação ao mesmo. Este último aspecto se aplica principalmente às escolas, que, em um primeiro momento, como se verá mais adiante, não aceitaram muito bem a sua participação no programa.

Houve um curso, o MEC fez um curso com os gestores, com o gerente, na época era DED – Divisão de Educação, com o órgão central também. E eu me lembro de que a minha chefe foi, participou e, quando ela voltou desse curso, ela explicou e criou um comitê dentro da gerência, do qual eu faço parte desde aquele momento, e explicou e nós fomos tomando, nos apropriando do conteúdo daquele material, fomos entendendo a importância dele e fomos envolvendo a equipe nesse trabalho, de trazer, de fazer também uma formação com esses diretores **(Técnica D da CRE).**

Mas o trabalho, o próprio desenrolar, a capacitação foi muito boa. O pessoal gostou demais e na avaliação, no último dia, todas foram unânimes em dizer: “é legal, a gente está aqui errado, mas deu para a gente ver que a gente tem fragilidade sim. E por essa capacitação a gente vai poder melhorar o nosso trabalho”. Foi muito boa a receptividade depois que elas viram a formação. O que era toda aquela parte do planejamento do PDE-Escola. Foi excelente. O grupo ficou muito contente com aquilo **(Técnica A da SME).**

Esta capacitação oferecida pode ser percebida como instrumento de profissionalização da burocracia, ou seja, como um investimento na capacitação dos servidores públicos. Segundo o CLAD (2000), a profissionalização da burocracia envolve criar um grupo de funcionários qualificados, que atenda às demandas da responsabilização da administração pública, favorecendo, dentre

outros, aspectos, a coordenação e a regulação do processo de ampliação do espaço público, e o estabelecimento de redes de cooperação entre os agentes sociais envolvidos nas políticas públicas.

Complementarmente, Abrucio (2007) aponta a profissionalização da burocracia como um dos quatro eixos estratégicos para a renovação da administração pública brasileira. Para o autor, devem ser oferecidos treinamentos à burocracia, visando a sua remodelagem e maior capacitação. E, em função das enormes desigualdades regionais do Brasil, compete à União executar tal tarefa, atuando como indutora e parceira de estados e municípios.

Farias & Gaetani (2002) igualmente assinalam a promoção de programas de capacitação como uma das principais linhas de atuação do governo, no que diz respeito à profissionalização de funcionários públicos, em geral. Atuação esta, que segundo os autores, é um desafio permanente e inescapável: permanente porque sempre existirá e inescapável porque não é possível que um país se desenvolva sem profissionalizar sua administração pública.

Nesse sentido, quando se trata das capacitações iniciais desenvolvidas pelo MEC, as falas dos técnicos indicam elementos de profissionalização, já que houve um investimento na formação dos servidores envolvidos no programa. Desse modo, essa primeira capacitação contribuiu, na perspectiva dos técnicos, para que os diretores se apropriassem da metodologia do programa, com cada oficina sendo discutida passo a passo e exemplificada.

Também se mostrou importante para os técnicos da SME instituírem uma rede de cooperação entre eles. Como o programa era uma novidade e demandava um “complexo” processo de elaboração, execução e monitoramento, envolvendo diferentes atores sociais, os membros do comitê da secretaria, bem como os das regionais, precisaram se articular entre si, estabelecendo um sistema mais estruturado e interligado de acompanhamento do programa. Em relação ao município do Rio de Janeiro, a formação dos comitês regionais e a articulação entre eles se fez, e têm-se feito cada vez mais, imprescindível, em virtude do tamanho da rede. Assim, verificamos na fala dos técnicos que a estrutura de gestão do programa no município está se consolidando e, dado a isso, os comitês têm alcançado resultados positivos, como por exemplo, conseguir que todas as escolas priorizadas participem do programa.

[...] passou a fazer parte do SIMEC, no sistema. Aí, foi todo mundo aprendendo ao mesmo tempo. Tanto a secretaria, como nós, como os diretores. Foi um momento mais difícil, vamos dizer assim, porque a gente não conhecia o sistema. Não houve diretamente, assim, um passo-a-passo. Tinha um passo-a-passo, mas no papel. Mas a gente foi se deparando com algumas dificuldades, que a gente trocava entre nós. Ligávamos para a secretaria, perguntávamos. Elas descobriam alguma coisa, ligavam, mandavam um e-mail com “tá assim”, “tá assado”, e falavam com as colegas. E a gente foi se apropriando. Então, esse primeiro ano do programa, no sistema, até a gente entender o sistema, foi um pouquinho mais complicado. Porém, a gente percebeu que o sistema favorecia a escola, de estar se enxergando. [...] Esse suporte no sistema, a gente também recebeu do comitê central, para gente estar trabalhando junto. Aí, como eu falei, num primeiro momento, ficou um estudo em conjunto, até a gente conseguir usar com mais propriedade o sistema. No segundo momento, a gente já tinha uma visão do que era, aí só alguns ajustes. Eles também, o nível central veio às CRES, a gente reuniu as escolas, a gente fez junto. [...] Eu (comitê), antigamente, ficava mais específico para o PDE, mas a gente, agora, diante das demandas, conseguiu dar uma boa fortalecida no comitê regional. Então, a gente tem conseguido trabalhar junto, todo mundo vê o planejamento do Mais Educação, do PDE, do PDDE, todo mundo chega junto na prestação de contas. E a gente está conseguindo unificar bem isso (**Técnica E da CRE**).

A gente está conseguindo que algumas CREs realmente trabalhem em equipe, em função de ter esse grupo. Ano passado, eu fui à todas as CREs conversar com esse comitê. Então, fica nítido quando realmente existe um comitê, um grupo de pessoas que tem que parar. O ideal seria que fosse um grupo, um comitê que não fizesse outra coisa, a não ser cuidar dessas verbas. Mas isso é uma utopia para a gente. Então, cada uma tem a função. Mas ficou nítido que algumas CRES, algumas regionais conseguem, nem que seja alguns minutos, alguma vez no dia, pelo menos uma vez por semana, se reunir um pouquinho, conversar sobre aquele todo. Porque quem faz isso percebeu que fazendo a conta, o trabalho é bem mais fácil de trabalhar com os diretores. Você tem uma noção do todo e começa a passar aquilo. Outros, a gente percebe nitidamente que mesmo tentando formar, ainda trabalham separadamente, por setores (**Técnica A da SME**).

A constituição do comitê estratégico central, eu vou dizer para você que, hoje, ela é melhor do que quando começou. Eu acho que as pessoas entenderam. E ele até ganhou outro cunho. As pessoas entenderam a necessidade de você estar articulado, se não você está morrendo sozinho, e você está fazendo ações isoladas, e, às vezes, um problema pode ser resolvido sem que dez pessoas tenham que ir separadamente para escola. Então, você pode trabalhar aquela questão, numa gestão, que você discute como você vai chegar a auxiliar a escola (**Técnica B da SME**).

No entanto, as capacitações estão se mostrando cada vez mais escassas e aligeiradas. Em 2011, o MEC desenvolveu um conjunto de oficinas, denominadas de Jornada de Gestão Escolar, para capacitar técnicos das secretarias que possuísem escolas priorizadas pelo PDE-Escola entre os anos de 2008-2010. Foram três oficinas, com duração de dois dias, com um pequeno intervalo entre elas. O objetivo desta capacitação foi:

[...] Fortalecer institucionalmente as equipes técnicas das Secretarias de Educação acerca do ciclo de gestão de programas e projetos. Para o MEC, outro foco importante é o aprimoramento do PDE-Escola enquanto política pública nacional e a sua consolidação como instrumento de apoio à gestão escolar, superando a visão de “programa de repasse de recursos” (MEC, 2013, Jornada de Gestão Escolar – Relatório Final, p. 1).

O MEC buscou, dentre outros objetivos, disseminar a prática do planejamento escolar e a compreensão e comprometimento das secretarias em relação ao PDE-Escola, e estimular o uso das informações do PDE – Escola no processo de gestão das redes de ensino. Embora o MEC pontue que os resultados obtidos foram satisfatórios, na fala de um dos técnicos entrevistados, tais jornadas não foram tão produtivas, dado que não tiveram a profundidade das capacitações iniciais, em decorrência do pouco tempo destinados às mesmas.

Acho que foram três encontros, se não me engano, que tinha essa coisa do selo. Mas isso se perdeu. Essa jornada era feita pelo estado. O estado arranhou um espaço e iam pessoas também de outros municípios e a queixa era a mesma. Todo mundo se queixava das mesmas coisas, de não saber direito das formações, da capacitação não ser tão boa quanto tinha sido do primeiro ano. [...] Aquilo não foi uma capacitação. A primeira você fazia exercícios no papel, você ia escrevendo e fazendo todas, vendo as suas fragilidades. Dali, fazendo como se tivesse construindo um plano efetivamente que é o que você faz na hora de fazer o PDE-Escola. Essa capacitação não. Eu acho que essa jornada foi mais global. É tipo eles querendo puxar as orelhas de todo mundo que não tinha feito o trabalho direito. E, no entanto, ninguém fez o trabalho direito porque não teve uma capacitação para fazer o trabalho direito (**Técnico A da SME**).

Para agravar a situação, o MEC estabeleceu que, no âmbito do PDE Interativo, bem como no do PDDE Interativo, as capacitações não serão mais necessárias. Segundo o MEC:

Não é necessário fazer uma capacitação antes de utilizar o PDE Interativo, basta ler as orientações de cada tela. Mas caso deseje, a própria Secretaria de Educação deve organizar a capacitação. [...] Os comitês devem obter informações através do site e, se necessário, a equipe do MEC poderá orientá-los por e-mail (MEC, 2013, Perguntas Frequentes).

O sistema tem a característica de ser auto instrutivo e interativo. Ou seja, além das escolas e secretarias não precisarem realizar formações presenciais para conhecer a metodologia e utilizar o sistema, este interage permanentemente com o usuário, estimulando a reflexão sobre os temas abordados. (MEC, 2014, Manual do PDDE Interativo 2014).

O caráter autoinstrucional do PDE Interativo libera as escolas de formações presenciais. Cabe aos técnicos atuarem como formadores dos gestores

das escolas, replicando as oficinas e capacitações anteriormente recebidas do MEC sobre a metodologia e sistemática operacional do programa. Porém, esse fato nos leva a questionar o alcance de tais formações, visto que os membros dos comitês se veem confrontados com um quantitativo grande de escolas a ser atendidas e um número reduzido de técnicos envolvidos no processo. Encontramos entre os técnicos duas preocupações interligadas a este respeito. A primeira com relação ao próprio formato do sistema, autoinstrucional, que pode vir a limitar a reflexão sobre a diagnose da escola, como se discutirá mais adiante. E a segunda é a redução de espaços coletivos de reflexão sobre o programa.

O sistema é autoinstrutivo. Mas isso não exige a própria secretaria e as próprias escolas de realizar as discussões para trabalhar como escola. E isso eu posso te dizer, sempre foi uma preocupação do comitê estratégico, desta secretaria. A gente sempre se preocupou. Quando a gente viu o primeiro sistema, que era do PDE interativo, nossa, facilitou por um lado, por outro isso vai dificultar. Porque o cara achar que é só colocar lá, que vai ter as respostas, que não precisa fazer a diagnose, discutir o problema, a causa do problema. Então, esse vai ser nosso desafio [...] (**Técnica B da SME**).

Mas a gente percebe também que o trabalho não se perdeu e nem perdeu a qualidade. A gente só sente não ter tido tempo suficiente de estar monitorando lá dentro da escola, porque o monitoramento, nós tínhamos acesso depois de construídos, várias vezes a gestão chegava: “Não. Mas isso aqui” [...] Mas a diferença maior foi essa. A primeira foi algo mais tranquilo em fazer o trabalho, foi mais fácil porque foi ali no meio, a gente conseguiu estar mais junto da escola e nas demais não. Sentimos falta disso (**Técnica D da CRE**).

Tais fatos podem representar uma ameaça para o bom desenvolvimento do programa, pois, conforme visto com Farias & Gaetani (2002), atualmente há o reconhecimento e o consenso de que a profissionalização dos funcionários públicos é um processo permanente, que demanda contínua capacitação institucional. Isso implica, dentre outros princípios, promover a renovação dos conteúdos e fomentar uma mudança de atitude do público alvo na direção do seu próprio autodesenvolvimento. Dessa forma, a não existência das capacitações pode limitar a eficiência e a eficácia do programa.

Retomando a discussão sobre a estrutura de gestão do PDE-Escola instituída pelo MEC (criação de comitê central e regional), vemos que tal estrutura apresenta uma dupla funcionalidade, ambas válidas e pertinentes, mas que, a nosso ver, também podem estar introduzindo consequências perversas no sistema. A primeira função é o estabelecimento de instâncias de apoio e acompanhamento mais próximas à realidade de cada escola. A segunda é tornar as

instituições envolvidas no provimento da educação (SME/CREs/Escolas) corresponsáveis pela qualidade da educação ofertada. Dessa forma, através de mecanismos de descentralização, o MEC introduz a um só tempo os princípios de colaboração e de responsabilização na operacionalização do PDE-Escola.

Como já discutido, essas são tendências das políticas educacionais atuais (FARAH, 1997; KRAWCZYK, 1999; MARTINS, 2001; ABRUCIO, 2007). A descentralização é definida como o processo de distribuição de poderes e de tomada de decisões entre vários níveis de administração (do aparato Estatal à escola), possibilitando a decisão compartilhada pelos diferentes atores sociais. A bandeira a favor da descentralização decorre do entendimento de que descentralizar favorece a aproximação com a comunidade local, ao atribuir poder de regulação e decisão aos gestores locais, promove a abertura à participação social, bem como permite às escolas tomar decisões fundamentadas em suas demandas específicas, criando condições para se alcançar a eficácia escolar (CASASSUS, 1990, SOUZA, 2003).

Por sua vez, a responsabilização envolve e mobiliza os atores envolvidos no processo educacional em prol da melhoria da educação (ANDRADE, 2009; VELOSO, 2009). Estes mecanismos em si mesmos não são negativos, ao contrário, a lógica subjacente a eles é positiva para o sistema educacional. O perigo nos processos de descentralização, conforme apontados por alguns autores é a descentralização reduzir-se a um processo de desconcentração, através da simples transferência de tarefas à administração local, sem dar condições adequadas à mesma para a tomada de decisões e para a execução das tarefas (CASASSUS, 1990; MARTINS, 2001). De fato, segundo Martins (2001), constitui-se um grande paradoxo quando o Estado promove a descentralização de um lado, e de outro não provê as condições materiais e operacionais para a sua viabilização.

Nesse sentido, o lado perverso desse movimento, a nosso ver, que se tem verificado no discurso do MEC é uma excessiva atribuição de tarefas aos comitês centrais, sem fornecer, muitas das vezes, o suporte e a infraestrutura necessários para a execução de tais atribuições. Os comitês aparecem, em grande medida, como os principais responsáveis pelo sucesso ou fracasso do programa. Encontramos, tanto no manual do PDE Interativo 2013 quanto no manual PDDE Interativo 2014, expressões como:

Todos esses processos dependem de um bom planejamento por parte das escolas. Um comitê ativo, que cumpra todas as atribuições listadas neste manual, contribui decisivamente para que o planejamento seja bem estruturado e auxilie a escola a oferecer uma educação cada vez melhor aos seus estudantes (MEC, 2013, Manual do PDE Interativo 2013, p.18).

Com isso, inegavelmente, vemos que os técnicos se deparam com uma grande sobrecarga de tarefas, o que pode comprometer a qualidade do trabalho junto às escolas, em função dos fatores já citados, como o grande quantitativo de escolas a ser atendidas, que vem aumentando significativamente desde 2007, e o reduzido número de técnicos atuando. Este aumento das atribuições dos técnicos, deveria, pelo que a literatura aponta, vir acompanhado de uma infraestrutura mais bem aparelhada, para que houvesse um contingente adequado de técnicos atendendo as escolas.

A gente está fazendo tudo ao mesmo tempo. Agora, a gente vê lá, quando eu vou para essas reuniões, mesmo no estado. Eu vejo que tem pessoas que só lidam com o PDE, não lidam com mais nada. Não tem a menor ideia de qualquer outro programa do MEC. É exclusivamente o PDE. Então, aí você se dedica 24 horas a esse tipo de programa, e você faz uma capacitação e vai. Além do número de escolas ser menor (em outros municípios), aqui a gente não tem isso. Aqui a gente é multi, faz de tudo [...] Olha eu acho que poderia [...] um grupo direcionado só com essa finalidade. De repente, contando com a participação regional. Isso seria a utopia aqui na prefeitura, mas infelizmente, querida, não vejo isso acontecer não (**Técnica A da SME**).

[...] Porque as quatro primeiras eu podia ir dentro da escola e eu ficava com eles fazendo. Depois que aumentou, aí eu já chamava pra cá. Vamos para o laboratório de informática onde cada um fica em um computador e aí a gente vai para o telão onde a gente vai passando os instrumentos, tirando as dúvidas e tal, para que eles possam chegar na escola e fazer o mesmo com a comunidade escolar, e a partir daí desenvolver, ir acompanhando esse desenvolvimento (**Técnica C da CRE**).

Chega muito rápido, se faz com muita rapidez, e aí a gente tem que fazer um trabalho bacana para garantir essa qualidade, para não deixar que isso acontecesse, que voltasse a ser um plano que pensasse assim: “Ah! Minha escola está assim”, aí um diretor tomava a frente e começava, entrava no sistema, que ele era o facilitador e, muitas das vezes, a escola nem ficava envolvida. E com o passar do tempo, foi um grande dificultador, porque, assim, a própria equipe da gerência tinha a dificuldade de estar indo à escola como era antes. Em muitas escolas, era quase que impossível. Fizemos algumas estratégias, consultorias, pegava cada cinco escolas, conversávamos, íamos para o computador, fazíamos algum projeto piloto. Enfim, foi uma formação muito rápida. Mas como ele está em cima daquilo que é o fazer da escola, então também não foi assim tão complicado. A gente só sentiu falta de estar mais na proximidade maior com o professor (**Técnica D da CRE**).

Apesar disso, verificamos na rede o que o MEC denominou de *comitê ativo*. A fala dos técnicos indica uma postura de envolvimento e comprometimento com o programa, no sentido de fazer com que o mesmo dê certo, garantindo que as escolas elaborem seus planos de forma coletiva e participativa e percebam o plano como uma ferramenta de gestão, uma oportunidade de reestruturar seus processos institucionais.

Fazem porque a gente fica em cima. Em época de plano, eu fico dois meses pendurada no sistema, vendo quem está e cobrando. Aí fazem. Online. Email. Pego o telefone e ligo para as CREs. Online perguntando e muito email: cadê os planos? Não estão devolvendo os planos. Às vezes, a gente tem que acionar os coordenadores regionais: “olha tem que sair os planos, tem que sair”, e saem. Talvez por isso que a gente consiga, porque é um trabalho intenso e maciço em cima. Todo mundo participa. Quem não participou, na realidade, foi em função da mudança de segmento [...]. Nunca foi aberta essa possibilidade: “só está aqui quem quiser”. Não, “tem que” e ponto. A possibilidade é fazer. [...] A gente tenta, já que está, vamos tentar fazer o melhor possível e que aquilo realmente dê algum resultado. Porque, também, aderir e deixar à deriva, não tem muito a ver. Aí eu acho que é questão de cabeça de cada pessoa. Já que aderiu, então vamos fazer o nosso melhor. É o ideal? Muitas vezes, pode ser que não seja o ideal, mas vamos embora. Vamos vendo e vamos fazer direito. Tentar fazer o melhor possível (**Técnica A da SME**).

Nós fizemos muitas consultorias com as CREs. Aprendemos que reunião é legal! Você chama o grupo inteiro. A gente chamou o grupo inteiro, constituiu aquele comitê. Explicou a expectativa do comitê ser montado pelos elementos de cada uma das divisões, da importância, do comprometimento de todos, até porque a atividade fim da secretaria é o ensino e a aprendizagem. Então, as outras atividades todas são meios para que isso se efetive (**Técnica B da SME**).

As oficinas aconteciam nas escolas, eu ia às escolas para acompanhar, para orientar, tirar dúvidas. E a gente sentava e via como que estava indo e tal. Em alguns momentos, eu consegui participar de reuniões do grupo todo. Mas nós não conseguimos, como um todo, estar em todas as escolas no momento da construção. Então sentávamos com o grupo de sistematização, que era assim chamado aquele grupo que estava na frente, pra gente poder chegar à conclusão, dar uma lida nos documentos, o que o grupo lá pensou, como é que fechou. E aí você tinha que pensar na questão “olha só, tem coerência isso aqui? Isso não está coerente com os resultados que vocês apresentam, ou não está coerente com as informações anteriores. E aí vocês apontam um problema. Você vê tudo que vem acontecendo e aí apontou para esse problema? É isso mesmo? Revê isso. “Ah, mas o pessoal está achando, a gente não vai dizer que isso, que determinada questão era um problema na escola, a gente vai estar dando um tiro no próprio pé”. Então, tinham essas questões assim que você precisava ir conciliando e conversando. [...] (**Técnica D da CRE**).

Esta postura pode ser atribuída a diversos fatores – ao perfil dos entrevistados, de pessoas com larga trajetória em Educação e engajadas com a mesma; à capacitação inicial recebida, quando da implantação do programa; e a

própria pressão externa, de responsabilização do governo federal. Não temos como afirmar se tal postura (*comitê ativo*) é específica à realidade do Rio de Janeiro. No entanto, pode ocorrer, embora as diretrizes para o programa sejam as mesmas em todo o território nacional, que encontremos diferentes graus de envolvimento entre os comitês.

No que diz respeito à “cobrança” ou “pressão externa” do governo federal sobre o comitê, os técnicos apontaram não haver pressão direta do MEC, através de mecanismos explícitos de responsabilização. A única questão apontada nesse sentido foi a de que os planos elaborados, enviados e aprovados constituem, no olhar dos técnicos, um indicativo de sucesso do programa na rede. Vemos com isso, mesmo que de maneira indireta, elementos da prestação de contas, um dos pilares das políticas de responsabilização, já considerados (AFONSO, 2009). Encontra-se subjacente nessa perspectiva a ideia de dever informar, de produzir informações, argumentações e justificações sobre a execução do programa, principalmente pelo município do Rio de Janeiro se tratar de uma grande metrópole. Este ponto será aprofundado posteriormente.

Eu não vejo a cobrança não. Existe quando eles fazem uma visita aqui, que ocorre a auditoria, eles vêm ver como estão as coisas. Eles olham, eles analisam. Mas não há assim um monitoramento por parte deles (**Técnica A da SME**).

A pressão é na execução do programa, no sentido administrativo. Em que sentido? Se você não prestar contas na dada certa, você não recebe verba. Então, a pressão está em executar o programa. Daí, não estou dizendo qualitativamente, mas cumprir o protocolo. Essa pressão de cumprimento de protocolo de programa você tem. Que é um pouco o que acontece com os programas de pós-graduação. Ah é 7, tem que não pode reprovar, que tem que apresentar tantos trabalhos. A ideia é um pouco essa, para você continuar no top de linha. Mas ninguém tirou dinheiro, não vi nenhuma outra pressão que diga assim: “Olha você não vai poder participar do programa, você não vai ter financiamento”. Se essa conversa existe, ela é tão de gestão, assim, de gestão do ministro diretamente com a secretária, que nós não sabemos. Ou, então, de gestão do Governo com o financiamento, outros tipos de financiamentos que não são aqueles a gente não conhece via programas. (**Técnica B da SME**).

Quanto à participação de cada instância na implementação do programa (MEC/ SME/CREs), verifica-se um alinhamento das perspectivas dos técnicos com as do MEC. Os técnicos veem o MEC como órgão responsável por fornecer as diretrizes para a execução do programa. A SME e as CREs atuam, respectivamente, como órgãos centrais e intermediários. Compete ao MEC

estabelecer as diretrizes e repassá-las para o nível central (SME). Este, por sua vez, deve repassá-las para o nível intermediário (CREs). Aos níveis central e intermediário cabem, essencialmente, capacitar as escolas e acompanhar a elaboração e construção do plano.

Na implementação do programa? Cada um tem um papel. Na verdade, nós somos subordinados diretamente a secretaria de educação. Lá na secretaria tem uma equipe que tem uma ligação direta com o MEC. O MEC chama, e aqui no Rio de Janeiro tem uma gerência do MEC, e aí é passado e tal, e aí a gente tenta ajudar essa escola (**Técnica D da CRE**).

Eu vejo assim, em nível de MEC, essa parte é de estatísticas, de onde vem os dados para a gente estar partindo para esse foco. E aí o MEC que sinaliza para a secretaria os dados, ou os pontos de corte, e as escolas que estão entrando. E, a partir, daí acontecem esses encontros dos comitês, que é o comitê central com o comitê regional, que está repassando pra gente que escolas estão entrando. Esse suporte no sistema, a gente também recebeu do comitê central [...]. [...] a gente tem o nível central que faz a ponte MEC - Nível Central para nós. E a gente faz aqui o acompanhamento das escolas, que passa pelo nível central e que chega lá. A gente vai fazer os planejamentos do PDE (**Técnica E da CRE**).

Porém, convém destacar que um dos técnicos expressa que, em certo sentido, a atuação do MEC deixa a desejar no que tange às orientações transmitidas às secretarias. Muitas vezes, segundo o técnico, as informações chegam de “paraquedas”, ou não chegam, levando os técnicos a descobrirem por si mesmos se a listagem das escolas priorizadas encontra-se disponível, se foram disponibilizadas as liberações para a execução do programa, dentre outras informações.

[...] Antigamente realmente, com a REMEC aqui, com a delegacia aqui, isso facilitava porque elas tomavam conhecimento. Eles chamavam, a gente ia, tinha reunião, conversava, via qual era o objetivo daqui. Quando o MEC centralizou tudo em Brasília, ele centralizou, mas também ele não deu conta de tudo, do país todo. Aí as coisas vão sendo lesadas, atropeladas. Qualquer programa que vem hoje do MEC é assim, é no atropelo, a gente tem que ficar correndo atrás para ver o que fazer, como fazer, e qual é o objetivo daquilo. É tentar entender para passar para quem vai executar. Isso é um grande pecado para mim do MEC. Não há uma formação de nada (**Técnica A da SME**).

Geralmente, eu recebo algum e-mail dizendo que está aberto, às vezes chamando para reunião. Se isso não vem, a gente realmente fica olhando no site do FNDE direto; trabalha vinculado, olhando muito o site, vendo liberações para a prefeitura. Às vezes, a gente é surpreendida, vendo que já tem uma relação de executoras para aquele programa, com os nomes e os valores. Aí é que a gente fica sabendo o que é e correndo atrás, como eu te falei. [...] Às vezes, que o comunicado chega muito depois. Muito depois do que a gente até já viu no sistema. Não tem um procedimento inicial: “olha esse ano nós

vamos trabalhar ...”; “quem vai ser as escolas”. Tanto é, que se a gente tivesse recebido verba ano passado, acredito que ninguém recebeu, a reunião do PDE só ia ocorrer em dezembro. Início de dezembro, é que iam falar das escolas de 2013, em dezembro de 2013. Aí isso foi cancelado e não passaram nada. Mas a proposta era essa. Quer dizer, iam falar do programa de 2013 em dezembro de 2013. É assim que eles fazem sempre. [...] É, sempre a gente baixa do site, eles não me mandam um e-mail: “olha aqui a listinha de vocês, é essa”. A gente é que fica “futucando” no site. Estou sempre entrando para ver que tipo de verba vem. Aí, a gente vê que tem verba e esse tipo de liberação. Como qualquer uma, acessibilidade, atletas. A gente é sempre surpreendido assim (**Técnica A da SME**).

Nesse sentido, vemos mais uma vez a falha, já citada, na profissionalização da burocracia. Como o próprio MEC pontua no Manual do PDE Interativo 2013 (MEC, 2013, p.12), “como poderemos explicar algo que não conhecemos?”. Fica sinalizada, então, a necessidade de maiores investimentos na capacitação, tanto de técnicos quanto dos gestores escolares, para que o governo possa assegurar sua legitimidade social e política perante a sociedade (FARIAS & GAETANI, 2002; DE TONI, 2005).

Outro aspecto da profissionalização que pode afetar o desenvolvimento do programa é a capacitação dos próprios gestores escolares, sob a responsabilidade dos comitês regionais. Apesar da presença de um *comitê ativo* na rede, um dos técnicos sinalizou que também pode ter ocorrido falhas na formação dos gestores. Tal formação pode ter sido comprometida pela ausência de capacitações mais estruturadas, como as iniciais. O aligeiramento das capacitações, associado à redução do tempo gasto pelos técnicos no acompanhamento das escolas, em decorrência do aumento da demanda de escolas a serem atendidas, pode ter afetado negativamente o trabalho de formação dos técnicos junto às escolas, redundando na não apropriação e compreensão da metodologia do PDE-Escola e, conseqüentemente, no não envolvimento dos gestores na elaboração do plano. Para este técnico:

E por sua vez, a do diretor, eu não sei realmente como que é as CRES ... Eu acredito que algumas regionais façam uma capacitação muito boa, e também acho que, pelo tamanho da rede, algumas regionais não façam uma capacitação tão boa assim. Às vezes, o diretor não sabe nem porque está recebendo aquele recurso e o que que tem que fazer com aquele recurso (**Técnica A da SME**).

Neste respeito, De Toni (2005) faz uma importante observação. O autor registra que para gerar mudanças em dada estrutura, ou na forma de se executar um trabalho, os sujeitos precisam vislumbrar as contribuições futuras de suas

ações, o que, de acordo com o autor, se alcança através de dois mecanismos principais: i) pela promoção da participação dos diferentes sujeitos envolvidos nas tarefas; ii) e pela disponibilização de ferramentas que capacitem as pessoas a contribuir e a perceber os resultados de suas ações. Nos termos do autor:

[...] para alguém aceitar a convocação para um processo de mudança em sua forma de trabalhar é preciso vislumbrar alguma “vantagem” (não-financeira), alguma forma de contribuir para a construção de uma nova realidade, a transparência de objetivos e metas institucionais. Sem isso, qualquer processo de qualificação, motivação e desenvolvimento de recursos humanos fica desprovido de nexo e sentido. Qualificação para quê? Profissionalização com que finalidade? Motivação visando qual finalidade? Portanto, a variável participação é indispensável para a construção de um novo modelo de gestão. Ao mesmo tempo, não se constroem relações de trabalho mais democráticas sem alcançar às pessoas ferramentas e metodologia que as capacitem a contribuir e lhes oportunizem a chance de verem resultados no que fazem. No setor público este reconhecer-se no produto gerado é com frequência muito difícil. As práticas dirigentes elitistas e conservadoras cumpriram sempre um grande papel de isolamento entre o “saber” e o “fazer” (DE TONI, 2005, p. 6).

No que tange ao alinhamento das perspectivas dos técnicos sobre as atribuições de cada instância na operacionalização do PDE-Escola com as do MEC, é possível inferir que tal fato é resultado da tendência das políticas atuais. Este ponto será aprofundado na próxima seção, na qual discutiremos mais detalhadamente a atuação do MEC no processo de implementação do PDE-Escola.

4.2. A atuação do MEC e os desdobramentos do programa

O PDE-Escola se configurou na visão dos técnicos como um programa voltado para o pedagógico, para superar os problemas de aprendizagem apresentados pela escola e para melhorar o desempenho. Sob tal perspectiva, o PDE-Escola aparece estreitamente relacionado ao IDEB, não sendo possível pensar o PDE-Escola sem mencionar o IDEB.

[...] mas que estava entrando no Rio de Janeiro agora o programa, para as escolas com um desempenho mais baixo. E a gente vai entender o desempenho como uma avaliação externa, porque nós tínhamos até aquele ranking de desempenho interno, com as avaliações das escolas e tal. Mas aí levando em consideração a avaliação externa, porque a gente tem a Prova Brasil. Fora isso, outras questões que vão fechar o IDEB. E era esse perfil das escolas que estavam com o IDEB mais baixo. Elas que estariam participando [...]. Sempre tem o desempenho. Essa parte nunca deixou de fazer. Está nos diagnósticos da escola analisar o desempenho da escola. E aí não só a questão do IDEB, como a questão de evasão, como a questão de reprovação. Tudo isso

vai fazer parte do diagnóstico da escola e continua nos instrumentos, nos documentos que estão no SIMEC. Até hoje isso é analisado. **(Técnica C da CRE).**

Em um primeiro momento, esse plano vinha como um papel, uma apostila. A escola estudava e ia diminuindo, diminuindo, sistematizando, até que criasse e desse forma a um plano geral, do que a escola estava pensando coletivamente sobre suas dificuldades, o que que fez, quais foram as questões que fizeram que a escola estivesse em uma situação de IDEB, que a questão maior é do IDEB **(Técnica D da CRE).**

Porque eles fazem uma avaliação externa, que vem para escola. Depois da avaliação externa, que sai esse resultado do IDEB, tem uma linha de corte da questão do desempenho, que aí essas escolas entram. Quando a gente recebe, já recebe a lista [...] **(Técnica E da CRE).**

Neste respeito, convém ressaltar que um dos técnicos inclusive comentou que, a princípio, quando da implantação do programa na rede em 2007, a questão do IDEB não era tão presente nos documentos do MEC, e tampouco era clara para os técnicos e gestores escolares. Mas que, paulatina e sistematicamente, foi sendo incorporada nos textos do MEC e no contexto escolar, juntamente com as metas e as avaliações em larga escala desenvolvidas no município.

[...] Mas só veio surgir como programa mesmo a partir de 2007. [...] Em alguns documentos, você lendo, quando você vai falar sobre o histórico do IDEB, nem todo documento você ouve falar de 2005, porque era uma coisa tão inicial ainda que nem todo documento você ouve falar. Com certeza, você vai encontrar IDEB a partir de 2009. Na página do MEC, encontra 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013, que vai ser publicado agora. Mas, era uma coisa ainda bem de início mesmo. Hoje os programas federais já são uma realidade, não só no Rio de Janeiro, como no país. Então, nós temos muitas escolas envolvidas em muitos programas. Então, elas só sabem assim: “ah entramos para esse”, “não, não entramos para esse, mas estamos naquele”. Entendeu? Já não veem dessa maneira (castigo) não. Foi mais no início mesmo **(Técnico C da CRE).**

Mas a gente até instigou a escola, participe do PDE, entre no programa, construa seu projeto. Mas no Rio de Janeiro, a própria secretaria de educação ao adotar esse esquema da prova, das coisas muito parecidas, como Prova Brasil, uma concepção mais alargada de outros instrumentos de avaliação, avaliação processual, diagnóstica; a escola, eu acho, que ela se sente mais tranquila em estar fazendo seu trabalho, refazendo, revendo, revisitando seu caminho. Ou talvez falte um pouco o nosso olhar, isso talvez dê certo conforto à escola, de dizer estamos no caminho certo, estamos revertendo, já conseguimos **(Técnico D da CRE).**

Dessa forma, verifica-se que os técnicos não apresentam uma perspectiva marcadamente gerencial do programa, no sentido de enfatizarem as técnicas adotadas na metodologia do PDE-Escola. Ao contrário, são favoráveis à metodologia adotada, embora reconheçam que a mesma mereça alguns ajustes. Na

verdade, parecem ter incorporado, ainda que implicitamente, o discurso da responsabilização, no sentido de que as escolas têm que prestar contas de seu desempenho. A seleção pelo IDEB aparece como um indicativo de que tais escolas precisam melhorar seus indicadores educacionais.

Assim, ainda que não façam menção direta, exceto um dos técnicos, aos mecanismos de responsabilização adotados pelo MEC ou pelo programa, reconhecem que o foco do PDE-Escola é o aumento do desempenho das escolas participantes. Nesse contexto, o programa foi estruturado como um primeiro esforço do governo federal de dar suporte as escolas com maiores dificuldades, ou seja, aquelas que apresentam os desempenhos mais críticos. As falas abaixo evidenciam isso:

[...] O PDE, o diferencial dessa proposta, é exatamente assim. Ele é essencialmente pedagógico e isso nos encanta, porque a gente vive em cima, a gerência de educação, trabalha essencialmente no pedagógico, as propostas pedagógicas, as possibilidades de mudança, de transformar isso em um valor a ponto de reverter um quadro de desempenho baixo. A escola constrói sua caminhada no coletivo. Então, o PDE, ele é apaixonante. Eu gosto muito da proposta por isso, por dar vida aquilo que fica guardadinho na escola [...].

O foco é a aprendizagem. O foco do PDE é a aprendizagem. Então, quando a direção da escola começa a focar: “Não. Eu vou fazer isso. Vou fazer uma rádio. Vou fazer não sei o quê”. Tá! Mas isso vai focar o quê? Vai focar a aprendizagem? Então, o nosso papel aqui é muito estar mais próximo da escola e, o da escola, logicamente com o auxílio de todas as instâncias, é fazer acontecer essa mudança. Mas todo mundo é um pouco, é o olhar que eu tenho, todo mundo se sente muito corresponsável pelo fracasso ou pelo sucesso do trabalho. **(Técnica D da CRE)**

Eu acredito que aquele diagnóstico que está disponível para todas as escolas, seria excelente que todas realmente fizessem. Mas ali não é só você fazer o diagnóstico. É você realmente fazer um trabalho consciente para ver suas fraquezas, que nem todo mundo quer enxergar e tapa com a peneira. E daquele trabalho ali, você fazer um bom trabalho, um bom plano de ação. Aí que é o pulo. Eu não sei se todo mundo está fazendo um bom plano de ação. Na hora de você, o que é que eu vou trabalhar naquela minha fraqueza, você tem que fazer uma ação condizente com aquela fraqueza. E eu acho que, às vezes, pode ser que não estejam fazendo. Agora, que o diagnóstico é muito bacana é. Ele faz com que as pessoas se enxerguem. Isso, os diretores no final dessa avaliação fizeram isso. Falaram isso claramente: “a gente começou a perceber coisas que com a rotina de trabalho não se vê, e você fazendo um diagnóstico sério, comprometido, você se enxerga” **(Técnica A da SME)**.

Bom, é a melhoria do desempenho. E aí, a gente vai ter a questão do professor, tudo o que interfere no resultado, no desempenho do aluno. A gente vai ter várias possibilidades que podem estar interferindo, a gente tem a própria formação do professor, a gente tem a participação da comunidade escolar na escola, a gente tem a relação da escola com a comunidade. Porque, às vezes, a escola acha que a comunidade não participa. Mas como está essa relação dessa comunidade com a escola,

a questão da gestão, essa gestão é democrática? [...] Então, eu acredito que tudo isso vai interferir no objetivo final que é a aprendizagem. E aí o que a gente conversa muito é que o resultado é consequência da aprendizagem. O foco é a aprendizagem. E quando o pessoal comenta alguma coisa “ah porque ele está preocupado com o número” ou, então, “ah, porque o aluno tem que fazer a prova”... Gente, se ele aprendeu, não importa quem está mandando a prova, se vai ter prova, se não vai ter prova, porque se ele aprendeu, ele vai fazer qualquer prova, em qualquer lugar, com qualquer pessoa. Então, o foco principal precisa ser a aprendizagem. E como é que a gente está medindo? Aí que vem a grande questão que alguns concordam, outros não. Mas como a gente está medindo essa aprendizagem é através dos índices do país (**Técnica C da CRE**).

Também demonstram conhecimento da associação entre o PDE-Escola e as políticas mais amplas de responsabilização dos governos federal e local, como, respectivamente, o PDE/Plano de Metas e o IDE-Rio.

Ele surge a partir do PAC, quando o governo federal cria o plano, ele cria o PDE. E, dentro do PDE, que a gente fala assim o grande guarda-chuva, você tem varias ramificações. Aí você tem o Mais Educação, que está voltado para ampliar o tempo de atendimento ao aluno, tem o Escola Acessível para garantir acessibilidade dos espaços públicos. Dentro desses programas, que são vários, eu não lembro todos agora, você tem o PDE-Escola, que é esse que a gente está falando. Entendeu? A gente fala PDE, PDE, PDE, mas, na verdade, o nome é PDE-Escola e é esse que está voltado especificamente para a questão do desempenho.

Tem o IDE-Rio, criado aqui pelo município. Então, a escola atinge suas metas. Independente do IDEB, nós temos nossas metas de desempenho e tal. E mais o IDEB, que é uma maneira de você estar acompanhando esse desenvolvimento (**Técnica C da CRE**).

Esta percepção pode ser reflexo da “cultura da avaliação e da responsabilização” que se instaurou mais efetivamente no sistema educacional brasileiro desde 2007, com a implantação do PDE/Plano de Metas, conforme considerado no capítulo dois. Como vimos, desde então, vários municípios mostraram uma maior preocupação com os seus indicadores educacionais e têm instituído seus próprios sistemas de avaliação educacional e de responsabilização, como mecanismos de monitoramento e controle da qualidade da educação ofertada em nível municipal, bem como um meio de aumentar o poder local, fornecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais imediatas (SOUSA, PIMENTA & MACHADO, 2012). Diversos pesquisadores, além dos já mencionados, atestam esse fenômeno (SOUSA & ARCAS, 2010; SOUSA & LOPES, 2010). E o município do Rio de Janeiro não é indiferente a este

movimento. Desde 2009, o município conta com um sistema amplo de responsabilização (ANDRADE & KOSLINSKI, 2013; CARRASQUEIRA, 2013).

Tal sistema é composto por: i) uma avaliação externa da educação carioca – a Prova Rio – ; ii) um índice – Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro (IDE-Rio) - , nos moldes da metodologia do IDEB, utilizado para monitorar a qualidade da educação ofertada, estabelecer metas de desempenho para redes e escolas e como parâmetro para a premiação de professores, gestores e alunos; iii) e um prêmio - Prêmio Anual de Desempenho Escolar – que bonifica as escolas que alcançaram as suas metas de desempenho.

Este sistema também engloba um conjunto de programas desenvolvidos na rede, voltados para a melhoria do desempenho das escolas. Destaca-se ainda nesse campo o programa Fênix⁹. Dessa forma, termos como "IDEB", "avaliação externa", "metas" são expressões que já fazem parte do cotidiano das escolas da rede.

No que concerne às sanções imputadas às escolas que não melhoraram o desempenho após a participação no programa, os técnicos alegaram não haver uma sanção direta. Suas falas se encaminharam, ainda que indiretamente, para a existência de penalizações “simbólicas”. Somente um deles, como dito, ampliou a discussão, reconhecendo de maneira direta haver sanções simbólicas. Este citou a publicização das escolas priorizadas como a principal sanção imputada pelo PDE-Escola e destacou que a sistemática de responsabilização da rede, do seu ponto de vista, é mais impactante que a instituída pelo programa. Isso porque, a seu ver, a sanção (simbólica) ensejada pelo sistema de responsabilização da SME, via plano de melhoria municipal (Projeto Fênix), gera maior pressão por mudanças nos resultados das escolas. Para este técnico, o fato das escolas justificarem as razões do seu baixo desempenho, perante um comitê da SME, na presença da Secretária

⁹ O projeto Fênix visa alterar a trajetória acadêmica de escolas com baixo desempenho em contextos mais desafiadores. As escolas são selecionadas conforme os resultados obtidos no IDERIO e na nota padronizada na Prova Brasil. Teve início em agosto de 2013. A previsão é a de que o primeiro grupo participante permaneça no projeto até dezembro de 2014. Informações contidas no site do SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro): <<http://sepereg3.wordpress.com/direcao/2a-cre-e-direcao-da-em-martin-luther-king-tentam-esvaziar-a-greve/>>

Municipal de Educação, redonda na maior mobilização dos gestores escolares em prol do aumento do desempenho.

Também cumpre registrar que este mesmo técnico mostrou conhecimento das políticas de responsabilização voltadas para as escolas de baixo desempenho levadas a cabo em âmbito internacional, as quais apresentam sanções mais severas para as escolas que não melhoram o seu desempenho, como o fechamento da escola, por exemplo.

Não. Eu não percebo, tirando a questão publicitária, o que é público, o que é publicizado, que não é publicitário, mas que acaba sendo, porque o cara acaba usando para o bem ou para o mal da propaganda. [...] A pressão está muito mais ligada à exposição do que representa os ganhos que você teve com o investimento feito, em termos de política pública, do que uma penalização. Não há uma penalização. “Ah você recebeu dinheiro e a tua escola não melhorou”. Não tem. Hoje, ainda, não tem. Existe uma conversa que nos preocupa muito. Quando as pessoas vão olhar o que é feito em alguns países ... Por exemplo, você tem um programa de suplementação financeira para ajudar as escolas de baixo desempenho. Hoje, a nossa política do Governo Federal está voltada nisso. Agora, existem governos externos, que fazem o contrário. As escolas que estão com piores desempenhos, ou você fecha, ou você não manda dinheiro para eles. Eles têm que se virar. Você vai investir onde está dando certo. No Brasil, não temos, ainda. A pressão é nesse sentido, quando vai divulgar no jornal, que você é um dos municípios que está com o pior desempenho.

Isso mascara muito com as ações que têm na secretaria, de cobrança, de desempenho e melhorias. Há uma cobrança muito grande, em que sentido? Traz esse diretor, apresenta o plano de melhorias, “olha a gente esta investindo em você, se a gente não acreditasse em você, você não estaria mais na direção. Nós estamos investindo para que você faça o plano de melhorias”.

Eu acho que essa ideia dos planos de melhorias, que é uma ação da secretaria Municipal de Educação, mas ela está focada nos índices. E se você pensar bem, o fundamento é o mesmo. Você olha que o padrão para você fazer um plano de melhorias é semelhante ao PDE-Escola. Ele acaba plantando essa sementinha. E de você se sentir um pouco constrangido. Aí tem a ver com a questão do constrangimento profissional. Quer dizer, você é um diretor que é chamado porque sua escola não está apresentando desempenho. Eu acho que essa é a maior pressão que o gestor sofre.

(Técnica B da SME).

Um outro técnico também citou esse projeto da Secretaria Municipal de Educação de melhoria para as escolas com baixo desempenho. Mas, diferentemente do anterior, não reconheceu a penalização simbólica como uma sanção. No entanto, sua fala aponta para isso, uma vez que as próprias escolas se sentem penalizadas, por estarem participando do programa. Vemos com isso, mais

uma vez, a questão da sansão simbólica instituída, característica das políticas de responsabilização.

[...] o que se criou no Rio de Janeiro por exemplo, uma ideia de projeto fênix. [...] A ideia não é de penalizar, e sim de ir em busca do sucesso, da melhoria. Essa é a proposta. Mas a própria escola se sente penalizada, ela fica mal da escola estar participando. [...] E a ideia é de provocar uma mudança no coletivo. O Rio de Janeiro criou essa proposta, inclusive tem até as escolas madrinhas. A escola que está com o índice melhor, que está com um trabalho mais tranquilo no seu desenvolvimento, no seu desempenho, ela adota essa escola que está com mais dificuldade para trocar experiência, para dar uma força, para dizer “poxa, a gente teve uma situação bem sucedida, mas a gente também teve algum momento assim, nós podemos ajudar e tal”. Então a ideia é de fortalecer, não de penalizar (**Técnico D da CRE**).

Como consequência desse movimento, o que se tem verificado, em termos de sansão direta, mas que não é uma prerrogativa dos sistemas de responsabilização federal e muito menos do municipal, é a retirada de alguns diretores dos seus cargos. Isso tem ocorrido porque, segundo o técnico anterior, alguns diretores têm mostrado certo descaso em relação ao desempenho de suas escolas, não concentrando esforços para melhorar seus resultados. Em tais casos, a própria CRE passou a solicitar a remoção dos diretores.

O que eu vi nos últimos dois anos foi uma mudança de gestão, poucas, mas a gente viu alguns gestores, ou pedindo para sair, porque não estavam conseguindo articular, ou a própria CRE identificando que não havia mais condição desse gestor continuar. Mas isso não só estava ligado a uma questão de desempenho dos alunos, de aprendizagem. É porque não dá para separar, porque em muitos casos a gente diz assim: “isso não é um problema pedagógico, é um problema de gestão”. Claro que isso a gente tinha que conversar e esmiuçar melhor. [...] Esse gestor normalmente tem outros problemas. Ele não atende prazo, não presta contas direito, não sabe dizer onde gastou o dinheiro. [...] E eu vou ser muito sincera com você, eu já vi casos de acompanhar um ano uma unidade escolar, e olhar o descompromisso do gestor com aquela escola, no sentido de descompromisso, não estou falando de incapacidade técnica. [...] Isso um pouco que balança a CRE. E aí a CRE chega à conclusão de que vai pedir o afastamento (**Técnico B da SME**).

Tinha escola até com problemas sérios na gestão. Essa gestão saindo daquela escola, tendo até uma intervenção de uma CRE. E um plano estava sendo construído pelo grupo de professores e não teve problema nenhum, com a mudança desse gestor. [...] (**Técnico D da CRE**).

Além disso, ainda de acordo este técnico, as políticas da rede diferenciam-se por apresentarem uma abrangência maior que a políticas do governo federal. Este fato decorre dos programas municipais não utilizarem como parâmetro de seleção apenas o desempenho no 5º e 9º anos, como ocorre com o PDE-Escola.

São considerados na seleção dos programas municipais outros resultados, como o desempenho obtido na alfabetização e no sétimo ano, o que amplia o raio de ação das políticas locais. Nas palavras do técnico:

Porque algumas escolas não estão pelo IDEB, mas, por exemplo, pelo IDE-RIO, que é outra avaliação que pega 8º, 7º, 4º e 3º anos, que é nos anos pares. Então, você tem escolas que melhoraram no IDEB, mas ainda estão lá ... Por exemplo, hoje você tem plano de melhorias para quem não alfabetizou, tem baixo desempenho no alfabetiza Rio, que é a prova que eu estou olhando. Não estou falando de resultado. Mas aí você olha e ela tem que apresentar um plano de melhorias para execução. Está lá no plano de melhorias, mas ela está bem no IDEB dum modo geral. [...]. A secretaria tem uma especialidade. Apesar de trabalhar com a questão do IDEB, ela olha a nota padronizada. Então, ela olha a melhoria seca da prova. E isso é uma análise feita nesse plano de melhorias. “Olha no 7º ano uma nota padronizada sua, está muito baixa”. Ela não está olhando nem o índice maior que conta tudo, está olhando especificadamente a nota padronizada. Tem uma série de critérios, isso acaba misturado nos últimos anos com essa história de PDE-Escola (**Técnico B da SME**).

Quanto à cobrança ou pressão das famílias por resultados no processo de implementação do PDE-Escola, o que envolve o modelo de responsabilização pelo controle social, os entrevistados ressaltaram que praticamente não há nenhuma pressão. Uma ou outra família ainda busca saber sobre o desempenho da escola, mas, grosso modo, isso não acontece.

Eu não sei. Talvez tenha uns pais que realmente sejam ativos, participativos a ponto de estar na escola fazendo isso. Outros eu acredito que acham que tem muito poder e criam caso, dificultem, como a gente também tem casos. Então, tem de tudo. Semana passada eu recebi um telefonema, depois fui perguntando e vi que era uma mãe de um aluno que queria saber qual era o link do FNDE que daria acesso a ela saber todas as verbas que a escola recebe. Aí eu expliquei no FNDE, mas ela queria também da prefeitura. Isso é impossível. No link do FNDE não vai ter, dizer quanto a prefeitura passou para tua escola. São coisas distintas. “Ah mas as prefeituras não informam isso pro MEC”. Não, não informa. Então, ela achou que ia ter um link dentro do governo federal, do tribunal da União, devido à transparência. “Ah eu vou escrever para o tribunal da União pedindo isso”. Peça, escreva, mas as prefeituras é que teriam que informar para lá quanto que estão dando para suas escolas. Pode ser que a prefeitura não dê nada, mas, enfim, era o que ela queria. Ela achou que ia ter um lugar que ela ia ver todas as verbas municipais e federais que fossem para aquela escola. Acredito que essa mãe seja uma mãe muito atuante. Como tem muito pai, muita mãe que não é, que não vai nem à escola saber reunião de pais, nada disso. Mas tem um grupo bem atuante sim (**Técnica A da SME**).

Hoje em dia, eu acho que abertura tem. É claro que a gente tem famílias e famílias. Tem família que está sempre junto e a gente ouve, você percebe quando a coisa está totalmente integrada. Ainda essa semana, a gente teve uma ação do Mais Educação e a educadora comunitária, que é a pessoa que é da comunidade, estava totalmente apropriada de tudo que estava acontecendo dentro da escola. Então, você percebe que tem todo um envolvimento, de uma escola inteira,

em prol daquele objetivo. Essa é a perspectiva de ter todo ano, esse ano tem eleição de novo do CEC e o CEC se faz representar, os grêmios também, os alunos. A gente tem trabalhos também excelentes do grêmio trabalhando na escola e ajudando no trazer essa informação do que o aluno também gostaria que a escola fosse, de como ele gostaria de estar recebendo essa escola. Voz eles têm (**Técnica E da CRE**).

Com efeito, diversas pesquisas apontam que a participação da família nessa área ainda é muito incipiente, principalmente entre as classes de nível socioeconômico mais baixo (NOGUEIRA, 1998; ZUCCARELLI & CID, 2010; CARRASQUEIRA, 2013). Tais pesquisas registram que a cobrança dos pais ou os critérios adotados para a escolha de “boas” escolas para os filhos pouco tem a ver com o desempenho das escolas nas avaliações externas. Antes, as cobranças e as justificativas para a escolha das escolas assentam-se em aspectos mais subjetivos, não associados a dados oficiais, como “os professores não faltam”, “os professores dão matéria e ensinam”, a escola possui um público diferenciado das escolas da vizinhança, os valores religiosos, dentre outros.

Desse modo, é possível inferir que os mecanismos de responsabilização internos, relacionados à política do próprio município, têm exercido maior pressão entre as escolas da rede, quando comparados aos mecanismos do PDE-Escola. E a existência de um sistema de responsabilização municipal favorece a compreensão da lógica do PDE-Escola entre os técnicos e os gestores escolares.

Em veio complementar, destaca-se que o MEC não aparece como órgão regulador, avaliador e fiscalizador, como ressaltado em alguns estudos sobre o PDE-Escola (BAYER, 2012; SCHIMONEK, 2012). Ao contrário, reconhece-se que compete ao MEC atuar como formulador e coordenador das políticas públicas. A fala a seguir é emblemática neste respeito:

Eu tenho visto que a política adotada em educação tem sido uma tentativa de dar uma equilibrada no país, de saber que país é esse. Eu penso que tem que ter uns ajustes mesmo. O país é muito grande, as dificuldades são diferenciadas regionalmente. Até por que cada estado, cada município fazia o que queria e entendia que seria como meta principal o seu desenvolvimento e tal. Eu acho que isso também foi desafiador, tem sido desafiador pegar um país continente como o nosso, *tentar criar uma política pública que desse um eixo*, que desse, eu não posso entender nem que seja uma unidade total, mas em termos de onde a gente está em termos mundiais. [...] Então, a gente fica sempre tentando compreender esse ajuste, para manter uma certa qualidade, chegar até essa qualidade, até essa excelência em educação, eu vejo isso como positivo. Eu vejo o MEC com uma atribuição muito forte de tentar fazer desse país algo que se possa ver. Esse é o Brasil em termos de educação: nós temos essa dificuldade na região tal, essa dificuldade na região x, mas nós estamos chegando lá. [...] Mas a

gente entende que é uma forma também, *como é que você vai implicar até umas questões de investimento público se você também não tem uma diagnose, não tem um orientador, um eixo? Vejo essas políticas como uma tentativa de dar um eixo, de dar um sentido ao Brasil e uma resposta também para o mundo de que país é esse.* [...] Mas em contrapartida, volto a dizer, tem um grupo de profissionais que acha que estão enquadrando o país, não estão compreendendo o país como um país diferenciado. [...] *Mas eu acho importante, o governo precisa trabalhar em cima de alguma coisa que balize, se não fica muito solto também.* Como trabalhar cada região vendo o que é de excelência? Eu acho que o grande desafio é, exatamente esse, ver o país como um todo, uma política pública de direito, gosto muito dessa ideia do direito a aprendizagem, que é o que a gente tenta e precisa assegurar ao aluno. Aquela escola com direito de ensinar muito bem, porque aquele aluno tem o direito de aprender muito bem. Então é isso que tem que estar na cota. *Agora, a política vem no sentido de querer dar uma certa equidade ao país.* O Brasil dá conta disso e ainda não dá conta daquilo, então é isso (**Técnica D da CRE** – grifos nossos).

Com efeito, alguns autores (ABRUCIO 2005; 2011; ARRETCHE, 2010), apontam que a atuação do governo federal tem se dado no sentido de favorecer a coordenação entre os entes federados, ressaltando que essa atitude por parte da União é imprescindível para o aperfeiçoamento da administração pública brasileira. Quanto ao sistema federativo, Abrucio (2010) assinala que esta forma de organização territorial do Estado apresenta grandes desafios para o rumo das políticas públicas, inclusive para a Educação, principalmente pelo fato de envolver um número grande de atores e arenas nos processos decisórios e de legitimação da ação estatal. Muitas vezes, verifica-se a instauração de "um federalismo compartimentalizado", no qual a dinâmica federativa pode ser caracterizada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes e pela competição desmedida entre as esferas de governo, sendo necessário, portanto, a cooperação e a coordenação entre as unidades federativas (ABRUCIO, 2005; 2010).

A cooperação envolve o compartilhamento de ações e parcerias entre os níveis de governo. Já a coordenação requer uma ação mais contundente por parte da União, exigindo que a mesma atue no estabelecimento de normas regulamentadoras e de controle com validade nacional, sem, contudo, ferir a autonomia dos governos subnacionais. Assim, o processo de coordenação é definido como:

Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando

em várias políticas públicas *não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior*. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, *uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos*, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta (ABRUCIO, 2010, p. 49, grifos nossos).

Esse movimento implica ainda:

[...] uma articulação federativa nacional, com *importante papel coordenador, indutor e financiador da União*, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais. Ademais, o modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais (ABRUCIO, 2010, p. 50, grifos nossos).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Arretche (2010, p. 610) registra que a União tem desempenhado um papel ativo na coordenação e regulação das políticas públicas no sistema federativo brasileiro. De acordo com a autora, caso os entes federados tivessem plena autonomia tributária e na formulação de políticas públicas, o resultado obtido seria "uma corrida para baixo", no sentido de que se verificaria desigualdade de receita entre as jurisdições e a prioridade de investimentos em infraestrutura, o que prejudicaria os mais pobres, ou seja, se instalaria uma grande desigualdade entre os entes federados. No entanto, isso não se verifica no Brasil. Há no país uma maior regulação nos gastos investidos em saúde e educação. Para Arretche (2010), a explicação para este fato provém da atuação reguladora e supervisora da União, incidindo diretamente sobre as desigualdades territoriais.

Dessa maneira, segundo Arretche (2010, p. 611), nas políticas em que não há uma ação reguladora da União, nota-se maior desigualdade nos investimentos entre os governos subnacionais. Tendo essa constatação presente, a regulação federal é apontada como um importante instrumento para "amarrar" os entes federados "em torno de um dado objetivo nacional". Há, sob esta perspectiva, duas dimensões distintas de autoridade: a formulação e a execução de políticas públicas, o que impõe uma delimitação clara para a ação dos governos subnacionais. Embora estes usufruam de certo grau de autonomia, a União tem legitimidade para legislar e supervisionar a ação dos entes federados e deve exercê-la. Nestes termos, para a autora isso significa que:

Enquanto a União compromete os governos locais com certas políticas, por meio de suas funções regulatórias – evitando assim uma

corrida para baixo no gasto em saúde e educação –, os governos locais detêm autoridade sobre a execução das políticas. Além disso, sua autonomia política lhes permite a possibilidade da discordância. Como resultado, mesmo na presença da regulação federal, ainda há espaço para decisões por parte dos governos locais, derivadas quer de sua autonomia política quer de sua autoridade sobre a execução de políticas. [...] A regulação federal opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia local opera no sentido da variação. (ARRETCHÉ, 2010 p. 611, 612).

Nesse sentido, tanto Arretche (2010) quanto Abrucio (2010) reconhecem ser papel da União estabelecer e formular diretrizes nacionais, envolvendo e comprometendo os governos subnacionais em torno de certas políticas, bem como lhe compete também dar margem de negociação e instituir espaços de discussão, respeitando, assim, a autonomia política dos níveis de governo na execução das políticas públicas.

Além disso, ainda convém salientar que Abrucio (2010) identifica o movimento de criação de vários programas federais, desde o governo Itamar Franco, com maior intensificação nos governos FHC e Lula, como uma tentativa da União de estabelecer parâmetros nacionais e combater desigualdades. A diferença dessa iniciativa de anteriores é que agora se observa maior transparência e participação dos governos subnacionais, como igualmente maior respeito à diversidade entre eles.

Caminhando nessa direção, os técnicos também pontuaram ser atribuição do MEC realizar o monitoramento das escolas, atribuição esta fundamental, dadas as diversidades e desigualdades regionais do Brasil. A adoção dessa perspectiva implica o reconhecimento do direito e dever do governo federal formular políticas nacionais e corresponsabilizar os governos subnacionais nesse processo, em consonância com os pressupostos explicitados por Abrucio (2010) e Arretche (2010), acima descritos.

E nós temos o Brasil tão diverso, as dificuldades são tão diferentes de uma região para outra. O país é grande demais, a realidade é muito diferente [...]. Então, essas diferenças é que a gente precisa muito conversar com o diretor da escola, porque realmente o programa não é regionalizado. Então, ele pensa no Brasil, como um todo. Nós temos necessidades maiores em determinada região, em outras as necessidades são outras, e aí dificulta um pouquinho na hora do planejamento.

Bom, existe uma meta para o país em relação ao IDEB, pensando nas avaliações internacionais. O país tem uma meta e o governo federal precisou criar um programa que apoiasse os municípios, estados para a gente poder atingir essa meta (**Técnica C da CRE**).

[...] e a gente sabe também que tem a ver com responsabilização também progressiva, porque você vai ter que ter alguma forma de controle disso. E aí a gente olha um pouco sim, as avaliações para estar um pouco mensurando o que está sendo feito. Não estou nem discutindo se elas conseguem mensurar a dimensão do que é educação como um todo, do ganho de valor que a gente tem na escola, ou não, mas é um indicador, é um dos, a gente agora tem um monte disponível (**Técnica B da CRE**).

Além disso, ainda foi enfatizado que o programa favorece o estreitamento das relações entre as escolas e o MEC, bem como das escolas com a SME e as CREs. No que se refere ao MEC, isso ocorre porque o programa institui canais de comunicação direta com o mesmo, via sistemas operacionais (SIMEC e PDE Interativo/PDDE Interativo). No caso da SME e das CREs, essa aproximação se dá porque tais instâncias passam a ter um contato mais frequente com as escolas. A seguir destacamos algumas falas que evidenciam isso:

[...] a escola tem uma ligação direta com o MEC, porque a senha é do diretor da escola. Nós temos até a senha [...] eu vejo e até poderia mexer, mas eu estou com o diretor da escola, porque a senha é dele. Então vamos mexer nisso aqui. Isso aqui está legal? Pode trocar, pode colocar, não sei o quê ... Então, a gente até dá sugestão [...], mas é com o diretor. A senha é dele, do MEC para ele. Então, ele tem como entrar. Eu tinha diretor que mandava e-mail. Teve uma questão de algum equipamento, alguma coisa aqui que quem estava analisando questionou e mandou e-mail direto para o diretor. E aí a direção questionou “não, mas é assim, assim”. Eu sei que acabaram liberando o recurso, o próprio MEC liberou. Essa proximidade também do MEC com a escola é muito positiva, a meu ver (**Técnica C da CRE**).

Eu acho que se estreita mais. Você vê o MEC como um órgão muito longe, lá de Brasília, governo federal. Eu senti que, a partir do momento que essa política começou a entrar nos municípios, começou a entender, veio um estreitamento, uma corresponsabilidade. “Poxa nós estamos aqui no nosso território”. Já é uma política pública adotada pelo governo federal de direito, nós temos o direito a receber, nós temos o direito e o dever de fazer um plano de verdade para essa população. Acho que clareou um pouco mais, acho que conscientizou um pouco mais e estreitou essa relação. Quando a gente começa a trabalhar com a escola, ela vê na gente não um órgão que está ali só para prestar contas, para dar conta das coisas, e sim porque está junto. Eu sinto que as direções se alargam um pouco mais, trocam muito mais, vem aqui para pedir ajuda, se sentem mais apoiados, entende? A relação fica bem melhor, mais clara (**Técnica D da CRE**).

Na época, os diretores ficavam muito próximos. Tem uma diretora que eu até brinquei, ela me chama de marida, por que ela falava assim: “eu fico mais com você do que com meu marido ...”, de tanto que vinha, que a gente conversava, que a gente ajudava. No início do sistema, quando a gente tinha que descobrir as coisas: “ah não, já consegui assim” “se a gente entrar por aqui, por ali”, socializar, de a gente estar trocando, fica muito próximo. Os diretores ficam muito próximos de ouvir, de você estar ajudando a visualizar a coisa que não está sendo visualizada e trocando. E eles também sinalizando para nós: “podia

ser assim, podia ser assado” e a gente também de estar levando as solicitações. Eu acho que eles ficaram bem próximos. A gente teve escola que participou em um ano, fez o planejamento e, no ano seguinte, logo recebeu aquele prêmio da prefeitura, pelo desempenho, que eles chamam de acordo de resultados. E a escola ficou felicíssima, que, logo no ano seguinte, conseguiu alcançar o IDEB, e a escola foi uma das escolas premiadas, de tipo assim, mandar e-mail, agradecer a parceria, como se o grupo tivesse sido mesmo responsável por aquele prêmio. Mas, assim, toda uma integração. Aproximou muito, até por conta de a gente ter mesmo que estar toda hora. Elas vinham para consultoria, tinha dia de eu ficar o dia inteiro com uma escola no laboratório de informática para a gente conseguir concluir (**Técnica E da CRE**).

Então, você passa a conhecer e a ser conhecido. Ai é engraçado, porque eles dizem assim: “ah eu vi a secretaria de uma outra forma” (**Técnica B da SME**).

Porém, cumpre registrar que um dos técnicos sinalizou não ter observado este movimento entre as CREs e as escolas, porque essa relação mais próxima, na visão dele, sempre existiu. O grande ganho do programa foi na relação entre o MEC e as escolas.

Na CRE, essa ligação da CRE com as escolas não dependeu do PDE-Escola para que acontecesse. Porque esse acompanhamento das escolas, a nossa gerência, por exemplo, trabalha especificamente com esse acompanhamento pedagógico, que é a Gerência de Educação. Então, de capacitação de coordenador pedagógico, de ir às escolas, de visitar as turmas, de acompanhar os resultados. Então, essa ligação já existe. E a mesma coisa sobre outros setores da CRE, com outros focos, a questão dos responsáveis, da acessoria da criação do CEC, estar junto para poder ter a eleição do grêmio. Então, essa relação já existia, não dependeu do PDE-Escola. Foi mais uma possibilidade de a gente estar junto na escola (**Técnica C da CRE**).

Complementarmente, outro técnico registrou que essa aproximação não é uma consequência somente da implantação do PDE-Escola. Ela é “fruto” tanto dele quanto das muitas ações desenvolvidas em nível local e federal para melhorar o desempenho das escolas. Segundo este técnico, é comum uma mesma escola participar concomitantemente de muitos programas e formações na SME, chegando a ser conhecida por muitos dos funcionários que lá trabalham. Nestes termos, de acordo com o técnico:

Isso um pouco que dilui com a questão da própria gestão última. O que a gente começa a ver assim: primeiro que essa proximidade da escola para ter que construir um plano de melhorias ou o próprio plano do PDE escola, que foi o primeiro momento, você começou a reunir essas escolas em pequenos grupos e falar com essas escolas com a questão delas. Não é que não havia um acompanhamento, mas é que ele tinha outra perspectiva. [...] Então, há uma aproximação dessas escolas; dessas principalmente que são focos, até porque é o que eu digo para vocês. Há interlocução de programas e de projetos, inclusive na secretaria. Parte dessas escolas são escolas do amanhã, então elas

vem para as reuniões das escolas do amanhã. Depois elas vem porque elas são do turno único. A gente tem uma brincadeira, às vezes a gente fala assim: E aí arroz! E aí ele fica assim, por que arroz? Ah porque só acompanha. Vocês acompanham todos os programas e projetos. Então, é um pouco assim. É aquilo que eu estou dizendo, que essas escolas elas não são só identificadas como as que têm maiores desafios para reverter a questão do IDEB, como elas também têm essa identificação na rede (**Técnica B da SME**).

Também foi pontuado o aumento da adoção de programas federais na rede e a tendência à maior articulação entre eles, consequência, em grande medida, da atuação reguladora e coordenadora da União, já analisada. Na fala de um dos técnicos fica evidente que esse movimento se intensificou principalmente a partir de 2009, por ocasião da nova gestão do prefeito Eduardo Paes e da Secretária Municipal de Educação Claudia Costin.

Porque você aprofundou a partir de 2009, 2010, essa parceria com o Governo Federal, que isso não era um desenho político do Governo anterior. A gestão anterior, na verdade, trabalhava com o Governo Federal com as questões que você não tinha como, por exemplo, merenda escolar. Gestão anterior do Município. Então, antes de 2009, vamos falar assim. Antes de 2009, você tinha muito pouca articulação com os programas do Governo Federal, que iam fazer uma ligação direta com a questão pedagógica na sala de aula, como o PDE-Escola, por exemplo, propicia. Você tinha a questão da merenda, financiamento de merenda, você tinha o PDDE, que na época já tinha. Mas isso era muito mais escola e Governo Federal, via Censo, do que uma intervenção de discussão, de uma interlocução da secretaria com o Governo Federal. Aí você tinha uma percepção. Eu vou dizer para você que era uma percepção, uma avaliação nossa. Então, parece que nessa última gestão há uma abertura para você discutir com o governo Federal concepções de programa, de que programas interessam (**Técnico B da SME**).

Para este técnico, as políticas educacionais adotadas deste então proporcionaram a troca e a interlocução com os demais entes federativos (governos federal e estadual). Com isso, foi possível a adoção de muitos programas federais na rede e o estabelecimento de parcerias com a rede estadual, fenômenos que, na visão do técnico, eram anteriormente pouco recorrentes, principalmente no que diz respeito à interlocução com o governo estadual. No que concerne a este último aspecto, Abrucio & Sano (2009; 2011) sinalizam que a cooperação interestadual ainda é um dos grandes desafios para o avanço da cooperação federativa.

Quando a gente viu, [...] a gente “pôxa aí, é 10!” É dez a gente poder ter não só um financiamento do Governo Federal, mas você ter uma parceria com o Governo Federal para estar falando, fazendo um programa, assim, que a gente entende que pode vir a ser um programa que tem potencial, para ser, não digo um programa, um pacto [Pacto da Alfabetização], que é um pouco diferente a história. Mas é um

vínculo com o Governo Federal e ele acaba fazendo com que você olhe um pouco para o Estado, que também era uma coisa isoladíssima do Município do Rio de Janeiro. Por exemplo, a nossa primeira formação foi assim, as pessoas ficaram bestas, porque a gente fez uma interlocução com o Estado. O Estado nos ajudou a fazer a formação na verdade, porque o Rio fazia uma formação inicial grande, gigantesca, você sabe, a gente não tinha nem como viabilizar a formação do pacto em nível Municipal. A gente se organizou de certa forma. Quem ajudou nessa formação no 1º momento? O Estado. A gente nunca teve isso. Entendeu? Então, a gente não percebia isso tão forte, mas hoje você percebe que há uma interlocução com o Governo Federal maior.

O MEC começa a fazer essa política mais forte de provocar essa interlocução, de quando você assina o PAR, por exemplo, você fazer com que os entes federados e os diferentes níveis Municipal, Estadual, comecem a ter uma discussão sobre a política educacional. Existe uma interlocução direta. Agora, está lindo, está maravilhoso? Não temos ainda. Mas já há uma discussão, pelo menos você já admite sentar. Por exemplo, o Município sentar com alguém do Estado para discutir uma situação que tanto está no Estado quanto está no Município. Antigamente você nem admitia sentar-se à mesa do Estado. “Não tenho nada a ver com o Estado. O Estado tem o problema dele e o Município tem o problema dele. Ah vou cuidar do Ensino Fundamental. O Estado não está nem cuidando do Ensino Médio quanto mais eles vão cuidar do Ensino Fundamental deles que está caído, que está pior do que qualquer coisa. O que eu acho. Há um esforço do MEC de fazer com que esses entes federados se enxerguem, e tanto é que todos os programas que você tem visto, a estruturação do programa sempre, aquilo que eu te falei, tem um desenho semelhante. Sempre bate nessa tecla, ver o que cabe a cada um deles e qual é a interlocução. Quando ele fala de criar os conselhos e os comitês, ele fala de uma agenda comum, desses conselhos e desses comitês. Eu acho que há um esforço do MEC nesse sentido e ele passou a ter claro algumas ações.

(Técnica B da SME).

Mais uma vez vemos a política pública atuando no sentido de coordenar e articular órgãos centrais e locais. Esse tipo de medida deixa transparecer também a tentativa do governo federal de consolidar seu *sistema de responsabilização*. O princípio da responsabilização, como visto no capítulo dois, é outro fator que tem impulsionado o governo federal a promover a articulação entre os entes federados e entre as diferentes políticas implementadas, como igualmente tem levado o mesmo a buscar legitimar suas iniciativas perante os governos subnacionais.

O mesmo se verifica em âmbito local, no município do Rio de Janeiro. Quando se atenta para a configuração que vem assumindo as políticas educacionais no município (de ampla adoção de programas federais, de implementação de políticas de responsabilização e de maior articulação entre os entes federativos), especialmente a partir de 2009, algumas hipóteses, inter-relacionadas, são vislumbradas na fala de um dos técnicos, para explicar tal arranjo, quais sejam: i) a não adoção das propostas do MEC pode interferir,

mesmo que indiretamente, no recebimento de recursos; ii) mudança de governo; iii) a implementação de políticas de responsabilização dá visibilidade às ações governamentais; iv) a atribuição legal pelo provimento da qualidade da educação ofertada e a corresponsabilização assumida pela melhoria dessa qualidade, através dos pactos estabelecidos com a União (PDE/Plano de Metas).

O primeiro fator está relacionado às políticas de indução. Como discutido a partir de Arretche (2000), é recorrente no processo de descentralização das políticas sociais brasileiras a introdução de determinados incentivos como estratégias de indução. Nesse respeito, o PDE/Plano de Metas, como vimos, exerceu um papel significativo como instrumento de indução, ao impulsionar o regime de *colaboração*, a *coordenação* e a *corresponsabilização* entre os entes federados, por instituir uma série de ações para a melhoria da qualidade da educação, oferecendo assistência técnica e financeira. Os governos subnacionais, principalmente os municípios, dependem, em grande medida, desses recursos para incrementar a estrutura de suas redes de ensino. Quanto a essa interdependência gerada pela esfera federal, Abrucio (2005, p.44) assinala que esta estratégia da União traz grandes vantagens para os níveis de governo: otimiza a utilização dos recursos; auxilia os governos mais pobres a desenvolverem certas ações e evita a indefinição de competências, ou seja, o famoso "jogo de empurra" entre os entes.

Portanto, nessa cadeia de relações, há que se ter presente que é conveniente para as esferas subnacionais a adesão às políticas federais e o endosso político da União, porque entra em jogo o que Bonamino (2002, p. 103) descreveu como “os benefícios materiais e simbólicos que uma adesão, mais ou menos assumida, proporciona aos agentes locais”.

Mas quando o cara lança o PAR, ele diz assim: tudo bem, você não vai participar. Mas aí ele começa a pressionar no sentido de outros financiamentos, que não são esses de programinhas, são grandes financiamentos. Se você pensar o que é o PAR, olhar na origem, você dizer que não vai trabalhar com isso, você está dizendo que está *out* da política, ou seja, que você não tem caminhos para buscar financiamento nenhum, outros, que a gente entenda. Por mais que tenha colocado lá na legislação, tem coisa que você sabe que dá para dificultar. Então o cara sabe que ele vai precisar de investimento, ele sabe que não pode também ficar batendo muito em todo mundo. A ideia é um pouco essa (**Técnica B da SME**).

O segundo fator diz respeito à mudança de governo que ocorreu em 2009 no município. Neste ano, deu-se início a gestão do prefeito Eduardo Paes e da Secretária Municipal de Educação Claudia Costin. Considerando-se as políticas

educacionais implementadas desde então, nota-se a ruptura do modelo de gestão do novo governo com os modelos de gestão dos governos anteriores (CARRASQUEIRA, 2013). Sobre este aspecto, Carrasqueira (2013) ressalta que, desde o início do governo, em 2009, ficou clara a mudança de enfoque empreendida, sendo instituído um modelo de gestão orientado pelos princípios da Nova Gestão Pública, pautado em planejamento, acompanhamento e corresponsabilização. Assim, essa mudança de enfoque, que encontra respaldo no modelo de responsabilização do governo federal, também é uma interpretação possível para compreender a dinâmica que se instaura no município do Rio de Janeiro, a partir de 2009, de crescente e sistemática introdução de políticas de responsabilização.

Há uma identificação, interlocução maior com o discurso do Governo Federal por meio do MEC a partir dessa última gestão. É óbvio que isso também está ligado a essas grandes avaliações, o desempenho e o interesse de fazer com que, tipo assim: “como é que eu vou ter uma grande diferença nessas grandes avaliações se eu não entender, se eu não falar a mesma linguagem que está sendo falada”? É a mesma coisa assim, se eu vou fazer um concurso, o que o cara faz? Ah eu vou fazer um curso que me informe sobre aquilo. Se eu vou fazer uma entrevista, eu olho quem é o interlocutor, quem é meu público, para eu saber o que eu vou dizer para ele. A mesma coisa é se eu for fazer uma entrevista de trabalho. Eu vou pesquisar quem é o meu interlocutor, meu público, qual o discurso que eu tenho que fazer para ele. Então o que a gente pensa, que há uma interlocução maior, e aí sim por conta do desenho político que a gente tem da política educacional do Rio de Janeiro, que se encaixa melhor com que o MEC está fazendo, ou então se procurou (**Técnica B da SME**).

Uma terceira hipótese baseia-se na perspectiva de que a adoção de políticas de responsabilização dá visibilidade às ações governamentais, no sentido de dar legitimidade ou relegitimar a atuação do governo frente à sociedade (CLAD, 2000). Essa premissa é corroborada por alguns autores (BONAMINO, 2002; SUPOWITZ, 2009). Nesse respeito, Bonamino (2002) verificou o mesmo movimento no processo de institucionalização do SAEB. A autora salienta que a terceirização de parte das operações do SAEB em 1995 ocorreu, em grande medida, em função da busca pela “representatividade política conquistada nas urnas”, de modo a alinhar a operacionalização do SAEB às propostas do governo vigente à época e às influências do Banco Mundial (BONAMINO, 2002, p. 104). Por sua vez, Supowitz (2009) ressalta que a implementação de políticas de responsabilização baseada em avaliações em larga escala é uma estratégia atraente que demonstra responsabilização pública. Em outras palavras, de acordo com o

autor, este é um dos meios mais eficientes para os políticos demonstrarem à sociedade que eles podem influenciar os resultados das escolas, bem como evidenciar que o dinheiro público está sendo investido criteriosamente. Sob essa ótica, entra a necessidade, já mencionada e discutida, de os municípios criarem seus próprios sistemas de avaliação educacional e de responsabilização, como mecanismos de monitoramento e controle da qualidade da educação ofertada em nível municipal.

Ainda sob esta perspectiva, é possível afirmar que toda essa conjuntura apresenta também elementos do modelo de responsabilização pela *competição administrada* (competição entre diferentes provedores). Este modelo se manifesta no caso do município do Rio de Janeiro pela necessidade de o município ganhar legitimidade, a partir dos seus resultados educacionais, não somente junto à população, como igualmente diante de outros municípios do estado e do país, como um todo. Encontra-se em jogo o *prestígio* e o *status* do município de grande metrópole, o que, em boa medida, relaciona-se com as questões, anteriormente abordadas, da governabilidade do aparato estatal e da representatividade política; questões estas equacionadas pela adoção das políticas de responsabilização.

Eu acho que é um movimento mais do Rio de Janeiro procurar se adequar ao desenho do Governo Federal, e aí por “N” questões, financiamentos, questões de prestígio, questões de participar de programas, de projetos. Existe todo um desenho interessante. Então, não dá para ser poliana nessa hora (**Técnico B da SME**).

Por fim, o último fator está associado à prescrição constitucional de que os municípios têm que prover um ensino de qualidade, principalmente para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Como é sabido, a promulgação da Constituição Federal (CF/88) definiu os municípios como entes federados e lhes imputou maior responsabilidade pela qualidade da educação ofertada. Como consequência dessa nova dinâmica político-administrativa, cresce a importância dos municípios no cenário político - educacional e a pressão para que os mesmos deem conta do conteúdo dos textos das leis e minimizem as desigualdades territoriais. Frente a este cenário, os municípios têm buscado, em diferentes graus, definir e consolidar estratégias políticas que atendam às necessidades educacionais das localidades sob suas jurisdições (ADRIÃO et. al., 2008; KRAWCZICK, 2008).

Até porque essa verba que vem do Governo Federal, como o PDE-Escola, assim como o Mais Educação, a ideia é que você injete esse

dinheiro no município. Mas que o Município aprenda a metodologia, que ele absorva as tecnologias que estão envolvidas e que ele depois assumo isso. A mesma coisa do processo de municipalização que a gente está vendo no país como um todo. A gente no município não viveu isso, viveu isso há muitos anos atrás. Mas hoje não é uma questão para a gente como é em alguns municípios. Aí o governo tem que investir para poder municipalizar. Tem que dar uma verba para municipalizar. A gente não tem mais isso. Então o que você identifica? É currículo. Então se é currículo, todo mundo tem que lidar com isso, porque tem que reverter para aprendizagem dos garotos (**Técnico B da SME**).

Desse modo, é possível inferir que as mudanças instituídas no município desde 2007, com maior ênfase em 2009, decorrem da conjugação dessa multiplicidade de fatores.

Dando prosseguimento à análise, buscamos perceber também os desdobramentos do programa, identificando as percepções dos técnicos sobre os impactos do mesmo na gestão escolar, no trabalho pedagógico das escolas, nos espaços de autonomia (de modo geral), e nos recursos financeiros.

Em relação à gestão escolar, os técnicos sinalizaram que muitas das escolas priorizadas são instituições que apresentam problemas de gestão; problemas estes consubstanciados na figura do diretor. Dessa forma, tais escolas enfrentam dificuldades em gerir problemas de ordem administrativa, pedagógica e financeira. Isto está em harmonia com a literatura que aponta o diretor como uma peça-chave no processo de organização do trabalho escolar (SOARES & TEIXEIRA, 2006; SOARES, 2007; POLÓN, 2009; SOARES *et al.*, 2011; PAES de CARVALHO *et al.*, 2012).

Na visão dos técnicos, o programa contribui por ajudar a instituir no espaço escolar um momento de reflexão coletiva sobre os problemas da escola, bem como por igualmente ajudar os gestores a estabelecer e desenvolver a prática do planejamento. Para eles, o plano de ação favorece a escola a ter uma visão do todo e a definir ações para superar os problemas identificados.

[...] o diagnóstico, o trabalho inicial a ser feito é um trabalho que serve para qualquer escola com IDEB bom ou não IDEB bom. Qualquer escola, mesmo uma excelente escola, com excelente IDEB. [...] Acho que ninguém é tão bom 100%. E o diagnóstico te dá essa visão. Tinha uma diretora que saiu, ela nem é mais diretora hoje. [...]. Ela foi uma das que olhou “caramba, eu achava que fazia tudo certinho e aqui está me mostrando claramente que eu não faço tudo certinho”. Então, acho que esse diagnóstico, mesmo para uma escola 100%, que tem um bom IDEB, acho que você sempre tem onde melhorar e te dá um retrato bem claro da escola (**Técnica A da SME**).

[...] O PDE-Escola impactou bastante essa escola. Porque ele mexeu com a alma da escola. O gestor começou a se ver como alguém não

apenas que administra o lugar, ele vê alguém que administra o fazer pedagógico, tudo se transforma em pedagógico. A aprendizagem é o foco, e ele é o gestor dessa aprendizagem, é o facilitador. Eu vejo dessa forma, embora ainda seja muito desafiador em alguns lugares. Por exemplo, eu vejo nas escolas que participaram, que tem participado do PDE-Escola uma mudança muito grande na concepção do ser escola. O dinamismo da escola, a escola entender que sua ação não é apenas cada um no seu quadradinho, cada professor fazendo isoladamente, ao mesmo tempo dando autonomia de trabalho. Porque se você cria no coletivo, eu vejo no gestor uma pessoa que é primordial, ele facilita esse coletivo. Em algum momento, ele tem que estar criando estratégias para que os professores possam se encontrar, possam criar algum coletivo, ele é o grande gestor disso (**Técnica D da CRE**).

Essa questão da gestão, eu acho que o impacto em nível de sistema, que eu até já falei, é ele visualizar a sua escola, porque com a demanda que tem dentro da escola nem sempre o diretor, o gestor consegue aquela dedicação exclusiva ao pedagógico. Tem o coordenador pedagógico, mas também tem que ser direcionado pelo diretor. Eu acho que o sistema favorece essa visão da escola. Aí, às vezes, a escola visualiza ali no sistema o que não tinha percebido no próprio contexto, que é o que encaminha a questão do plano de ação (**Técnica E da CRE**).

Inclusive, uma das maiores dificuldades dos gestores apontadas pelos técnicos foi a de estabelecer ações e estratégias em consonância com os objetivos traçados. Assim, verifica-se uma grande dificuldade dos gestores para planejar.

Você olha a dificuldade que esses gestores têm de criar ações assertivas para aquilo. Aí ele coloca genericamente: “ah vamos trabalhar com projetos da sala de leitura para ampliar a leitura dos alunos”. Aí você pensa: mas essa não é a ação da sala de leitura? Noventa por cento das ações do plano de melhorias são ações que, quando você olha, você já diz assim: Mas essa não é a ação que a escola já tinha que estar fazendo? [...] Aí a gente pensa: Como é que isso estava antes? Não quero nem saber como isso estava antes, porque se o cara pega o que é normal para fazer e coloca como plano de ação de melhorias, você diz assim: então não está acontecendo (**Técnica B da SME**).

[...] O pessoal participou. As dificuldades foram na hora de construir o diagnóstico, se a escola está conseguindo se ver, “olha eu tenho esse resultado”. São questões assim [...]. (**Técnica C da CRE**).

[...] No momento de colocar no sistema, a gente tinha que analisar plano a plano. A equipe da GED foi toda para o computador com esses diretores. Nós chamávamos e víamos as dificuldades deles, de priorizar. Assim: “Vamos comprar. Temos dinheiro para isso.” Então sei lá: “Vamos comprar meia dúzia de canetas.” Mas para quê? “Como assim para quê? Por que a gente está precisando.” O olhar era assim: “Eu estou precisando.” Mas o PDE não é um dinheiro para o “eu estou precisando”. Vamos desconstruir isso. O tempo todo, a gente ficava batendo na mesma tecla: por que sua escola está no PDE? Existe um nó na questão do desempenho. É evasão, ou você está reprovando demais, ou as crianças estão com uma nota muito baixa. Então vamos perceber. E quais são as disciplinas? Onde é que é? Qual a área que isso está sendo muito afetada? (**Técnica D da CRE**).

Neste ponto, cumpre notar as críticas que incidem sobre a formatação do PDE-Escola; formatação esta verificada também em outras políticas atuais do MEC, como o PAR, por exemplo. Como considerado, a estrutura do PDE-Escola exige, em linhas gerais, que a comunidade escolar realize um diagnóstico das suas dificuldades e elabore um plano de ação direcionado à superação dos problemas identificados, com metas, ações e prazos pré-definidos. A crítica sobre este formato é a de que ele dá a entender que os gestores, tanto escolares quanto municipais, não conseguem perceber quando a educação ofertada na sua escola ou município é de baixa qualidade, precisando de uma intervenção externa, para reverter seus problemas. Além disso, também se critica que, muitas vezes, os planos são feitos e acabam servindo de “enfeites”, não oferecendo alternativas efetivas para melhorar o quadro da educação. Nestes termos, Krawczyk (2008) afirma:

Continua-se, portanto, insistindo no pressuposto de que os municípios e as escolas necessitam fazer diagnósticos para encontrar soluções, como se docentes e gestores educacionais não soubessem quando a educação em seu município vai mal, e como se as soluções fossem simples e resultassem de atos de boa vontade [...]. De fato, essa forma de conceber a construção de estratégias político-educacionais, que começa com a elaboração de um diagnóstico para identificar os principais problemas e conclui com a definição de ações institucionais, já vem sendo ensaiada há pelo menos uma década. Acumulam-se “diagnósticos” que servem mais para cumprir burocraticamente a condição estipulada para o recebimento de recursos financeiros do poder público do que para orientar as ações e encontrar saídas. Enquanto isso, muitas Secretarias de Educação municipais, principalmente as que não possuem bagagem própria de gestão da educação, pressionadas a promover mudanças rápidas e efetivas, tendem a procurar o mercado educacional para preencher suas lacunas, tornando-se as prefeituras novos nichos que se abrem para as iniciativas comerciais (KRAWCZYK, 2008, p. 808. Grifos nossos.).

Entretanto, a despeito de tais críticas, há que se considerar que é um dado na realidade brasileira o fato de que muitos gestores não apresentam o que a autora chamou de “bagagem própria de gestão da educação”. Este fato pode ser atestado nas falas dos entrevistados, quando estes mencionaram que muitos dos gestores participantes do programa tinham dificuldade para elaborar o planejamento solicitado. Além disso, também cabe considerar que ainda são poucos os espaços instituídos nas escolas públicas para o planejamento e a discussão coletiva (CUNHA, 2006; SOUZA, 2009). Dessa forma, as políticas

educacionais ainda precisam ter a gestão educacional e a formação do diretor, peça-chave dessa engenharia, no horizonte da agenda política.

Isso se faz relevante porque, conforme enfatizado por Polón & Bonamino (2011), a escola ter uma gestão orientada para o pedagógico, entendendo-se com isso, segundo definição dada pelas próprias autoras, a presença de uma liderança que entra na sala de aula, que valoriza e favorece espaços para reflexão, debate, estudo e trabalho coletivo, e que participa nas discussões do planejamento escolar, produz efeitos positivos sobre os resultados dos alunos.

Assim, a nosso ver, a fala dos técnicos caminha nessa direção. A contribuição do PDE-Escola para o trabalho pedagógico da escola aparece, principalmente, na possibilidade do mesmo estabelecer espaços para a discussão dos problemas pedagógicos da escola. Na fala de um dos técnicos esse fato fica bem evidente. De acordo com este técnico, as CREs já desenvolviam um trabalho de acompanhamento próximo às escolas. No entanto, o mesmo era muito mais de “fiscalização” do que de reflexão, discussão. Antes se chegava à escola e se observava o que não estava adequado no ambiente escolar, mas não se parava para discutir com a equipe escolar as razões ou as causas das inadequações ou dos problemas, como um todo. Com a implementação do PDE-Escola, o olhar e o trabalho das CREs junto às escolas mudaram. Foram criados espaços e arenas de discussão. Este processo possibilitou a revisão das práticas e materiais pedagógicos, do currículo, da relação da escola com a comunidade, dentre outros aspectos que interferem na aprendizagem dos alunos.

[...] Não é que não havia um acompanhamento, mas é que ele tinha outra perspectiva. Ele era um acompanhamento muito mais de fiscalização. O cara chegava à escola, e eu passei muito por isso, e tinha alguns aspectos para olhar. Assim, vou olhar se o refeitório está adequado, se a merenda está adequada, se a quantidade de meninos na turma está adequada, se a iluminação está correta, se tem material para todo mundo, que isso faz parte. Mas isso era mais para você ticar e dizer se a escola apresenta ou não apresenta, do que perguntar, por exemplo: por que você tem cinquenta crianças dentro de uma sala que só cabem trinta? “Ah, é por que tem falta de escola na comunidade, ou porque eu não planejei direito?” [...] Uma coisa é você constar isso e outra coisa é você dialogar o porquê essas coisas acontecem. Então, é esse protocolo de conversa com a escola. Traz a escola para ter uma conversa na CRE, nos pequenos grupos, dos pequenos grupos fazer consultoria com algumas escolas. E isso aproximou muito as escolas do nível intermediário das Coordenadorias de Educação. Existe uma interlocução bem melhor em relação a isso.

Em relação à questão pedagógica, é difícil isolar o impacto PDE-Escola nessa questão pedagógica. Mas há, obviamente, quando você começa a discutir, fazer um discurso de que o pedagógico é o fim.

Porque a gente tem uma grande discussão que antigamente era assim: “olha, você pode fazer uma formação? “Ah, eu não posso fazer formação, porque eu não tenho uma sala. Quando é que eu posso fazer uma formação? Quando eu tiver uma sala”. Então, a infraestrutura determinou quando você poderia fazer alguma coisa. Então, o que você ganha com a discussão do PDE -Escola, na questão pedagógica, é você colocar a questão pedagógica, por mais que o peso na gestão financeira, por conta da prestação de contas, seja grande. Mas você abre uma interlocução importante com a escola para dizer que ela precisa que os meninos aprendam. Então quando ela fala em meta, aumentar em 10% a aprendizagem dos meninos, ela é eminentemente pedagógica. E as metas do PDE escola são eminentemente pedagógicas. Então, isso é um ganho desde o início. Então, quando a gente começa a discutir com as escolas, debater, conversar como se faz a diagnose, como se faz a leitura da diagnose, a discussão do processo dentro da escola é que você começa a reforçar o discurso de que o fim da escola é a aprendizagem. E esse desenho de metas, por mais que ele tenha uma quantificação em porcentagem, “atender 100% dos professores em uma formação, aumentar em tantos por cento o desempenho”, tem o fundamento pedagógico muito claro. Se não é para ser pedagógico, você então não tem esse desenho. [...] Então, esse é o grande ganho. Nós estamos discutindo que tem criança não aprendendo.

(Técnica B da SME).

Por isso que eu vejo no PDE-Escola uma brecha, um caminho. Vamos nos rever? Vamos rever nosso próprio umbigo? Não adianta, você pode ser o melhor professor do mundo, para quem? Então, ele dá uma força muito grande à dimensão da escola. A escola é um lugar para a “ensinagem” e para a aprendizagem .

Eu tenho visto que algumas escolas tiveram um processo muito grande de crescimento, não só de alcançar, diminuir a evasão, aumentar o desempenho, mas a qualidade do encontro, até as relações interpessoais, porque começou a crescer, criou coletivamente, criou uma coparticipação de toda comunidade e a gente sentiu algo interessante acontecendo, está acontecendo. Infelizmente, nesse processo todo, se você fosse me fazer uma pergunta bem pontual, quais as escolas que você viu isso ou aquilo, eu posso até adiantar, teve escola que o diretor participou efetivamente de todo esse processo e que ainda está se vendo [...]. Algumas escolas nem perceberam [...].

(Técnica D da CRE).

Em termos de ganhos no desempenho, os técnicos assinalaram não ser possível isolar ou dimensionar o efeito do programa nesse aspecto, pelo fato de haver, como já visto, uma expressiva ocorrência de programas na rede, tanto de cunho federal como municipal, direcionados à melhoria do desempenho, que impossibilitam a apuração de um “efeito PDE-Escola”. Entretanto, os entrevistados acreditam que, mesmo que em magnitudes modestas, os ganhos do programa foram significativos, uma vez que algumas escolas apresentavam um IDEB muito baixo e conseguiram sair dessa condição. Em tais casos, os aumentos obtidos, ainda que pequenos, expressaram, segundo os técnicos, um

grande esforço por parte da equipe escolar de reverter o baixo desempenho da escola.

Para a gente, isso fica diluído um pouco com relação ao PDE. Porque eu digo que emitir um impacto só do PDE na Escola é difícil? Por exemplo, grande parte das escolas PDE-Escola são escolas do Amanhã. Então, você tem uma entrada, por exemplo, do Mais Educação. A primeira porta de entrada do Mais Educação foram as Escolas do Amanhã. Então, você tem uma entrada de muitos programas, programas de reforço, mais dinheiro, parceiros, uma série de programas que você pendura naquela instituição, e que ela desenvolve, fora os que ela produz internamente, que você não pode dizer efetivamente (**Técnica B da SME**).

[...] Nós percebemos avanços nas escolas que participaram. Algumas nem tanto, mas a gente percebeu um grande avanço nas escolas que participaram do PDE-Escola (**Técnica C da CRE**).

[...] A escola entra, usa a verba com vista a melhorar o desempenho. Tem casos que melhora bem, tem casos que avançam, que vão se deparando com outras questões. [...] Mas a ideia é a gente orientar, a gente orientou essas escolas que não conseguiram alcançar todas as metas de continuar investindo no que ficou faltando (**Técnica E da CRE**).

Outra grande crítica em relação ao PDE-Escola é o cerceamento da autonomia escolar. Estudos sobre o programa (BRITO, PRADO & SILVA, 2011; FERREIRA, 2011; TAQUES 2011) enfatizam que, embora o mesmo se apresente como um instrumento que favoreça a autonomia das escolas, contribuindo para a gestão mais eficiente dos processos institucionais, contraditoriamente impõe uma técnica minuciosa de planejamento estratégico, engessando o trabalho e a autonomia escolar.

No entanto, no olhar dos técnicos, o programa dá e abre uma ampla margem de autonomia para as escolas. As técnicas, com o seu passo a passo, na perspectiva dos entrevistados, não retiram a autonomia das escolas. Antes, elas fornecem diretrizes para o processo de construção do plano. Especificamente em relação às primeiras oficinas, do manual inicial, é dito que as mesmas geravam um encadeamento de análise e reflexão, bem como de sistematização, que levava a escola a identificar os seus problemas mais críticos. O instrumento não trazia o plano elaborado, fechado, o que resultava que cada processo de elaboração do plano, fosse único, reflexo de cada realidade escolar. Dessa forma, cada escola, bem como as estratégias encontradas pelas mesmas, embora com algumas similitudes entre si, mostraram-se únicas.

Quando a gente vê o que entrou no SIMEC, que eu digo que a escola seleciona, quando você vê o que tem ali para ser selecionado, tem

muito, praticamente tudo a ver com aquilo que foi pensado anteriormente e até também aquilo que foi apresentado nas oficinas. Porque nós tivemos as oficinas e naquele documento, o livro amarelo, vem muitos exemplos de escolas. [...] Então, as escolas foram se guiando muito por ali e aos pouquinhos iam mudando uma coisa, iam mudando outra. Mas aquilo ali serviu mesmo de um caminho, de uma orientação. E aí a gente vê o que entrou no sistema, tem muito a ver com o que as escolas usaram anteriormente. Não acredito que tenha tirado essa autonomia, porque o que eu disse: no início, a escola ficou livre para criar seu objetivo estratégico, suas metas e tal. E, na insegurança, muitas vezes era preferível usar esse exemplo que tem a ver (**Técnico C da CRE**).

O diretor tem autonomia dentro, mesmo o sistema direcionando, de realizar ações sem recursos. Você pode colocar no seu plano de ação do PDE-Escola ações sem recurso, que você pode estar desenvolvendo dentro da própria escola, como momentos de centro de estudo, um momento de conselho de classe, em uma reunião de responsáveis. Você pode também estar investindo, mesmo que você queira investir junto aos responsáveis, trazendo, fazendo. Você pode fazer material para esses encontros. Isso você contempla com recurso. Então, eu acho que tem uma gama bem grande de possibilidades para estar atendendo (**Técnica E da CRE**).

O PDE-Escola acho que não, o PDE escola ele já é mais fácil, porque você está atacando as suas fraquezas e as fraquezas variam de escola para escola (**Técnico A da SME**).

Com as mudanças na metodologia e na ferramenta operacional do PDE-Escola no âmbito do PDE/PDDE Interativo, ocorre um delineamento maior das estratégias a serem indicadas pela escola, conforme se discutirá mais detalhadamente adiante. Mas ainda assim, os técnicos registram não haver uma perda da autonomia, dado que as estratégias elencadas, do ponto de vista deles, serão sempre escolhidas em função das demandas de cada realidade. A fala a seguir é emblemática do que foi pontuado a este respeito:

[...] Você tinha um desenho, identificava o problema, a causa, aí você começava a identificar assim: Quais são as suas metas? Minha meta é essa. Minha meta é essa. Minha meta é essa. Para essa meta você tem um objetivo estratégico. Isso também era difícil de entender. Você tinha que escrever isso, criar. Uma das dificuldades no início, era o cara redigir uma meta e um objetivo estratégico e uma estratégia, que é a própria ação, e a ação em si, como vai ser desenvolvida. Então, havia uma dificuldade do gestor de escrever isso. Aí ele escrevia o objetivo no lugar da meta, a meta não estava clara, o objetivo não era claro. Então havia uma discussão sobre isso. Quando ele diz que é auto instrutivo, é por quê? A partir dessas metas e desses objetivos estratégicos criados, o que o Governo fez? Ele identifica isso nos planos, insere isso no sistema e ele cria. É como se fosse assim: ah, quer pintar o cabelo de loiro, clique no 1. Se você clicar no um, quais são as suas opções de pintar o cabelo de loiro? Descolorir, não sei o quê, não sei o quê (...). Não tem outras formas de você alcançar isso. Isso é uma discussão que a gente teve com o comitê estratégico de nível central junto com o comitê de nível intermediário. Isso facilita o processo de você acompanhar, olhar a prestação de conta. Um pouco

quer reduzir a margem de erro, por exemplo, de um gestor no que diz respeito a execução financeira (**Técnico B da SME**).

Neste ponto, algumas considerações sobre o conceito de autonomia escolar se fazem necessárias. O conceito de autonomia escolar igualmente se consolida no bojo das Reformas Educacionais da década de 90. Surge do reconhecimento de que cada escola possui seu *ethos* escolar, ou seja, cada escola possui uma identidade única, sedimentada nas interações vividas em cada contexto (NÓVOA, 1992). Além disso, o conceito de autonomia escolar também se estabelece como um princípio imprescindível para superar a burocratização e a centralização da ação estatal sobre as instituições escolares, sendo-lhes permitido atuar de acordo com as suas demandas específicas. Para Barroso (2005), a autonomia escolar significa:

[...] que os estabelecimentos de ensino dispõem de uma capacidade de decisão própria (através dos seus órgãos representativos em função das suas competências), em determinados domínios (estratégicos, pedagógicos, administrativos e financeiros), que se exerce através de atribuições, competências e recursos, transferidos ou delegados de outros níveis de administração (BARROSO, 2005, p. 108).

Assim, a autonomia escolar envolve propiciar às escolas espaços de troca, de participação e a oportunidade de tomar decisões de forma compartilhada, promovendo a corresponsabilização de todos os atores escolares nas decisões da escola “em determinados domínios”, bem como lhes assegurando condições adequadas para gerir melhor seus processos.

No entanto, o discurso sobre a falta de autonomia nas escolas públicas surge da crença de que o descrito acima não ocorre em tais instituições. Os adeptos deste discurso entendem que a ação governamental age de forma a reduzir a autonomia escolar, impondo normas administrativas e burocráticas distantes da realidade das escolas. Esta é a crítica que recai sobre o PDE-Escola, quando se discute autonomia escolar. Com efeito, alguns autores assinalam que isso pode ocorrer (KRAWCZYK, 1999; BARROSO, 2005). Entretanto, o próprio Barroso (2005) nos sinaliza duas observações pertinentes, a serem consideradas na relação entre Estado e escola, e que, conseqüentemente, devemos considerar na dinâmica do PDE-Escola.

A primeira delas é que não existe autonomia “decretada”. A autonomia da escola sempre é um conceito construído social e politicamente, a partir da interação dos diferentes atores no espaço escolar. E as normas colocadas pelo

Estado são incapazes de por si mesmas criar ou destruir a autonomia escolar (BARROSO, 2005). Nas palavras do autor:

Na verdade, a autonomia, enquanto expressão social da escola, não pré-existe à acção dos indivíduos. Isto significa que a “autonomia da escola” é um conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola. Não existe uma “autonomia decretada”. O que se pode decretar são as normas e regras formais que regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo os estabelecimentos de ensino. *Essas normas podem favorecer ou comprometer a “autonomia da escola”, mas são, só por si (como a experiência nos demonstra todos os dias) incapazes de criar ou destruir a “autonomia”.* (BARROSO, 2005, p.112-113, grifos nossos).

A outra observação é a de que a autonomia é sempre relativa, ocorrendo “sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações” (Barroso, 2005, p. 108). Dessa forma, a autonomia se constrói tendo uma diretriz como parâmetro, especialmente na esfera pública.

Em veio complementar, mas seguindo essa mesma perspectiva de norma como diretriz, Lima (2011) ressalta que, no quadro de uma administração centralizada do sistema de ensino, o normativismo burocrático (as regras formais) e a *infidelidade* normativa (oposição à conformidade normativa, à regra) sempre coexistirão no contexto escolar. Para o autor, isso ocorre por duas razões básicas: a primeira é que a conformidade, ou seja, a regra, a diretriz é, em certos graus, indispensável à ação organizacional da escola, e pode beneficiar os atores educativos, dando-lhes certa proteção e vantagens, como, por exemplo, pode assegurar-lhes a igualdade de tratamento e a defesa contra a arbitrariedade. A segunda razão pauta-se na premissa de que as diretivas normativas nunca são executadas em plena conformidade, dando margem para a produção de regras alternativas, produzidas pelos próprios atores educativos no contexto organizacional. Nesse caso, Lima (2011) assinala que a execução, ou implementação, das diretivas normativas podem assumir três caminhos possíveis: a reprodução total dos conteúdos normativos; a reprodução parcial; e a não reprodução. Assim, a execução dos conteúdos normativos quase sempre redundará numa (re) interpretação, e em um processo de contínuas rupturas, condicionados e motivados por múltiplos fatores.

Sob este prisma, “a escola não será apenas um *locus de reprodução*, mas também um *locus de produção*, admitindo-se que possa constituir-se também

como uma instância (auto) organizada para produção de regras” (LIMA, 2011, p. 69). Dessa forma, não se pode interpretar os processos institucionais e a ação escolar, como um todo, como “mera aplicação de regras e de procedimentos adequados e normativamente consagrados (através de regras formais), sem considerar a possibilidade teórica de produção de outros tipos de regras” (LIMA, 2011, p. 70).

Frente a essas considerações, percebemos a fala dos técnicos como indicadoras desses preceitos. Eles entendem que o PDE-Escola não limita a autonomia escolar pelo fato de não reduzir os espaços de discussão da escola, e muito menos impedir a tomada de decisão coletiva sobre certos “domínios”, como o pedagógico, o financeiro, dentre outros. Para eles, o que se verifica é que o encaminhamento dado à elaboração do plano pode ocorrer com maior ou menor grau de autonomia, muito em função do *ethos* de cada escola e da (re) interpretação que cada uma delas faz do conteúdo normativo recebido. Além disso, os técnicos igualmente entendem que as diretrizes trazidas pelo programa produzem benefícios, dado que são importantes para orientar o trabalho a ser desenvolvido. A interdependência e o sistema de relações (escola *versus* instâncias governamentais) ensejado pelo programa se fazem importantes nesse contexto. Assim, o PDE-Escola não pode, nas palavras de Barroso (2005, p. 113), por si mesmo “criar ou destruir a “autonomia” das escolas.

Quando se trata de autonomia financeira, o panorama não é muito diferente. Observa-se que o programa delimita em alguns aspectos e abre um leque de opções em outros. As restrições se verificam na utilização dos recursos destinados à compra de material de custeio e capital. Existe uma relação pré-estabelecida de itens em cada categoria, fazendo com que a autonomia financeira restrinja-se às opções previstas no programa. Por outro lado, o programa amplia essa margem de opções ao permitir que as escolas utilizem recursos de outras fontes na execução das ações. Podem ser utilizadas verbas de outros programas federais, verbas municipais, dentre outras. Existe ainda a possibilidade de desenvolver ações sem financiamento.

O sistema já te dava margem de dizer se aquela ação que você estava executando, que tinha custo financeiro, seria financiada por verba Federal do PDE-Escola, ou se ela seria financiada por outra verba, por exemplo, da prefeitura própria. Hoje você tem outra questão. A partir desse momento, você começa abrir outra aba que as escolas não gostavam de fazer, porque elas achavam que era sobre trabalho, que

era dizer quais as ações que vai ter que executar que não são financiáveis, que não precisam de financiamento. Então, onde abre a margem de autonomia da escola? É aí onde ela vai dizer tudo aquilo. Ela é que vai dizer qual a ação que ela vai executar, porque ela não é financiada. Então há um menor cerceamento nisso (**Técnica A da SME**).

[...] Em algumas questões o recurso, muitas vezes, se aproveitaria melhor em alguma outra situação, naquilo que ele pode de acordo com o programa. Então, a autonomia talvez pudesse ser mudada, a escola pudesse ter mais um pouco de autonomia nessa questão, porque fica muito amarradinho (**Técnica C da CRE**).

Em relação à verba, o programa direciona, o sistema direciona. Às vezes, o gestor queria fazer aquilo e aquilo outro e o sistema não permite, justamente porque ele direciona exclusivamente para o pedagógico. Então, tem até outras questões que interferem, acontecia muito e até acontece com outras verbas, é a questão da parte física da escola, mas que a escola tem outra verba que é direcionada para isso [...] . “Mas a sala está assim, está assado, o que adianta não poder pintar a escola”, que a escola acha que interfere também no pedagógico. O programa engessa um pouquinho nesse sentido porque é um programa específico para atender o pedagógico. Então direciona as ações, o uso da verba em ações pedagógicas. Então, eu acho que é aí que essa questão da autonomia, embora a escola tenha autonomia com outras verbas, para direcionar especificamente para outros aspectos que também influenciam na questão do desempenho, é uma questão de direcionar. Mas a autonomia para investir no pedagógico, que é a verba, proporciona a compra de material, saída da escola com o aluno, capacitação de professores, a escola pode investir na capacitação do profissional, sendo tudo muito direcionado para o pedagógico. As vezes a escola acha que poderia fazer outras coisas que interferem, mas a verba do PDE é direcionada. Mas a nível pedagógico tudo é proporcionado, desde compra de material a passeios pedagógicos, a capacitação de professores, de profissionais, no aspecto que você precisar.

Acho que acontece sim, algumas ações que, de repente, a escola gostaria de estar desenvolvendo e que pode perfeitamente ser contemplada com outro tipo de verba. Em nível pedagógico ele engessa nesse sentido, você pensou a ação, pensou no que vai fazer, as possibilidades de material, até por que existe a quantidade de verba para custeio e capital, que aí também é aquela questão do que você pode comprar com o capital, do que você pode comprar com o custeio. E aí você tem que seguir a resolução do que é custeio, do que é capital. Com aquela verba para bens permanentes, você só pode adquirir equipamentos. Então, dentro daquela ação que o diretor planeja, ele pensa o que ele pode adquirir com recurso de capital e o que ele pode adquirir com recurso de custeio em uma mesma ação. Eu acho que tem muitas possibilidades, existe uma ação ou outra que, de repente, possa pensar em um material que o sistema não contemple ou que tenha naquela listagem e que na hora de avaliar: “Ah, mas isso não é aconselhável comprar”.

(**Técnica E da CRE**).

Desse modo, a utilização do recurso financeiro deve ser guiada pelas demandas de cada unidade escolar. Igualmente aqui se mostram verazes os princípios da autonomia relativa assinalado por Barroso (2005).

4.3. O processo de execução e monitoramento do PDE-Escola

O PDE-Escola configura-se como um programa eminentemente pedagógico, mas que perpassa uma etapa de execução financeira. Dessa maneira, o MEC identifica duas etapas de execução na implementação do PDE-Escola: uma física e outra financeira (MEC, 2013, - Relatório Final – Exercício 2011). Segundo o MEC, a execução física engloba todo processo de disseminação, tramitação, análise e aprovação dos planos; enquanto a financeira envolve todo o processo de repasse de recursos para as escolas priorizadas (MEC, 2013, - Relatório Final – Exercício 2011).

A etapa de execução física inicia-se com a divulgação das escolas priorizadas. Em 2007, foi disponibilizada para a SME a primeira listagem das escolas priorizadas no município do Rio de Janeiro. Com a listagem em mãos, os técnicos da SME “acionaram” os técnicos das CREs para comporem o Comitê de Análise e Aprovação, bem como comunicaram as escolas selecionadas sobre a “convocação” delas, para participar do programa.

Em seguida, como explicitado, foram organizadas uma reunião de apresentação e uma semana de capacitação, para apresentar o programa aos gestores de tais escolas. De acordo com os técnicos, o “protocolo” adotado em todas as edições do programa segue esta lógica: convocação das escolas priorizadas, reunião de apresentação do programa e capacitação dos gestores. A primeira capacitação, via consultores do MEC, envolveu, como examinado, tanto gestores como técnicos, pois o programa ainda era uma grande novidade para todos. Mas nas posteriores, a capacitação dos gestores escolares foi encarregada aos técnicos das regionais, muito em função do aumento de escolas participantes, adotando um caráter mais dirigido aos grupos específicos de escolas e às demandas de cada realidade.

Elas vinham indicadas pelo Governo Federal. Então, a Secretaria recebe a listagem dessas escolas, se reúne dentro da própria Secretaria. Primeiro, há uma análise de conversas do tipo: Quem são essas escolas? São aquelas que a gente sempre observa que tem problemas administrativos ou pedagógicos? São aquelas escolas que estão acompanhadas pelas coordenadorias, como é que é isso? Primeiro você tem uma conversa para você saber com que grupo de escolas você está trabalhando. É aquilo que eu falei no começo, acaba que muitas escolas a gente já identifica como sendo, realmente, escolas com maiores desafios, até para a gente que acompanha no miudinho. Quando chega ao nível central, há uma reunião de nível central para discutir que escolas são essas. Então, a gente divide essas escolas por

coordenadorias e aí você chama as Coordenadorias Regionais de Educação para apresentar quais são as escolas que estão no PDE-Escola. [...] Aí você solicita as coordenadorias que façam o quê? Chamem as escolas, digam que ela vai participar. Aí depois qual é o movimento? A própria coordenadoria faz, às vezes, algumas coordenadorias por si mesmas [...] já falam do programa antes de dizer qualquer outra coisa. Só que é o nível central que tem essa incumbência de estar falando da computação dessa escola para o programa. Ali que a gente vai começar a falar qual é a história, conta um pouquinho da história, do que é o PDE-Escola, o objetivo, de onde vem o financiamento, qual o tipo do financiamento que as escolas vão receber, qual é o principal foco do PDE-Escola, que é a melhoria da aprendizagem na escola. Esse é o principal foco. Porque se não ela quer comprar sofá, quer botar uma almofada, trocar os quadros, pintar a porta. É sério, é complicada essa gestão de verba na escola. Tudo bem, tem que ter um ambiente acolhedor, mas você tem que olhar por conta do diagnóstico que você tem e o que você tem para fazer. Então é um pouco esse protocolo. Depois o que você faz? Você faz uma acolhida para o cara não se chocar [...] O protocolo segue, aí o que acontece? Você começa a explicar como é o programa, “olha, então você vai receber verba assim, assado, mas primeiro você vai passo a passo fazer a diagnose, ver o que é necessário”. Então você faz na verdade a origem do programa. Você vai e se reporta aquele documento que toda escola recebeu. É importante que você se reporte aquele documento, organize as etapas de assembleias de conversas, de falar, que é na verdade o que você espera que o diretor faça, que vá para a escola, o que é outro desafio, e que desenvolva essa conversa (**Técnica B da SME**).

[...] Nós temos o primeiro momento que é capacitar a direção da escola. Nós tivemos a capacitação no início e aí depois nós fomos capacitando. Então, a parte da capacitação dos diretores acontece a nível central. O pessoal faz uma reunião com os professores (diretores), apresenta os instrumentos, o documento e tal. Desde o início, chama o pessoal para apresentar. Cada grupo desse passou por uma reunião. Depois dessa reunião, nós fazemos a nível intermediário nas CREs uma capacitação mais próxima. Aí nós estamos com um grupo menor de escolas. Nós trazemos essa capacitação para todo mundo, até porque hoje a gente já conhece, mas antes muita gente não sabia o que era o PDE-Escola. Então, a gente traz para apresentar o programa, para apresentar os instrumentos, para orientar sobre a criação, o desenvolvimento desse material. Então a capacitação, orientar a construção do plano fica por conta das CREs. Mas nós estamos o tempo todo com eles, chamando grupos e aí a cada momento você vê como vai funcionar melhor (**Técnica C da CRE**).

Desde sua implantação, foram realizadas duas edições do PDE-Escola¹⁰. A primeira ocorreu em 2007 e estendeu-se até 2010. Foi composta de duas etapas. Em uma primeira etapa, ainda em 2007, foram selecionadas 29 escolas, com base no IDEB de 2005, as quais construíram seus planos em 2008. Todo o processo de elaboração do plano foi feito manualmente, sem o auxílio de sistemas operacionais, nos moldes das orientações fornecidas no manual “*Como elaborar o*

¹⁰ O capítulo seguinte se debruçará sobre o universo de escolas PDE-Escola, descrevendo e analisando os grupos de escolas participantes do programa e seus processos institucionais.

Plano de Desenvolvimento da Escola - aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”, utilizado no âmbito do Fundescola.

Em uma segunda etapa, em 2009, foi selecionado mais um conjunto de escolas, a partir do IDEB de 2007, perfazendo um total de 233 escolas contempladas pelo programa. Neste ano de 2009, o MEC criou o SIMEC e todas as escolas até então priorizadas tiveram que lançar seus planos no sistema, inclusive aquelas que fizeram o plano manualmente em 2008. Dessa forma, após a entrada no sistema operacional, as escolas contempladas entre os anos de 2008 – 2010 constituíram um único grupo.

A segunda edição ocorreu em 2011, tendo o IDEB de 2009 como critério de seleção. Nesta edição, foram selecionadas 176 escolas. Este conjunto de escolas diferenciou-se do anterior por ser o primeiro a utilizar o novo sistema operacional do MEC – o PDE Interativo - que “substituiu a metodologia tradicional do PDE-Escola no SIMEC” (MEC, 2013, p. 5 – Relatório Final – Exercício 2011).

Segundo os técnicos, foi possível observar diferenças entre os grupos da primeira e segunda edição no que concerne à receptividade ao programa e à incorporação da metodologia utilizada. Em relação à receptividade, o primeiro grupo, a princípio, não aceitou muito bem a sua participação no PDE-Escola. Como o programa era uma novidade e utilizava o critério do IDEB como critério de seleção, as escolas ficaram receosas quanto ao que ia acontecer com elas, caso não melhorassem o desempenho. Questionaram se os professores seriam demitidos, se as escolas seriam fechadas, dentre outras questões desse tipo. Além disso, também viram a sua participação no programa como um “castigo”, uma “penalidade” pelo baixo desempenho apresentado. Elaborar um plano “trabalhoso e cansativo” era uma forma de puni-las.

Foi muito ruim. A primeira palavra foi por que eu? Por que a minha escola e não a dela? [...] Então as 29 se posicionaram com muita bronca. Inclusive a secretária na época foi lá conversar e teve gente que ficou muito exaltada. Por que, por que a minha escola? Por que estamos aqui? (**Técnica A da SME**).

O primeiro grupo de 2007, como você não sabia em que se consistia o programa, ele se sentiu penalizado. Então era uma choradeira, gente reclamando, por que ela estava, por que ninguém olhava o diferencial das escolas, que ela estava no programa, mas ninguém olhava que ela passou seis meses fechada por conta do tiroteio do tráfico. Então ela não via o PDE-Escola como um financiamento, que pudesse ajudá-la na gestão da escola, para a melhoria. Ela enxergava assim: “estou

sendo penalizada, meu nome saiu na lista do PDE-Escola, como uma das piores escolas, mas ninguém enxerga meus problemas”. Isso foi muito evidente no 1º grupo. Então, tinha muita gente batendo o pé; “eu não vou fazer”. [...] A gente acha que o primeiro impacto foi maior. Ninguém sabia o que ia acontecer com a escola. “Tá, e se eu não melhorar? Vai cortar, tirar professor, diretor?” Começa a haver todo um “climão” por detrás de tudo isso, que aí gera o não ficar no lugar quieto (**Técnica B da SME**).

Cada aceitou de uma maneira diferente. Nós tivemos escolas que abraçaram o programa, que perceberam aquilo não como um castigo, mas como uma oportunidade de estar pensando a escola, que gostaram muito da metodologia que é bastante interessante e que abraçaram a causa. Tivemos outros que nós precisamos ter um pouco mais de trabalho para entender, porque nós tivemos escolas vendo o PDE-Escola como castigo. [...] Os diretores começavam a conversar sobre isso, tivemos escolas que achavam que estavam recebendo um castigo porque estavam com o IDEB baixo. [...] Assusta com certeza. E ainda por cima, porque você mexe um pouco com aquela zona de conforto. Você tem que colocar o dedo na ferida. “Então se o meu problema está na minha gestão, aquilo vai ser levado à tona, a gente vai precisar analisar se a questão está lá no meu trabalho pedagógico, se eu trabalho diretamente com professor, aluno”. Então a escola ela é avaliada como um todo. [...] Então, quando alguns diretores se viram diante de um documento desses e, mais, “eu estou no nível central, eu estou recebendo gente lá do MEC, então é sinal, assim, de que será que eu sou tão incompetente assim que vem gente de todo lugar para socorrer a minha escola?” Então, enquanto uns disseram, não a gente está precisando realmente de uma ajuda, a metodologia é muito boa e a gente vai abraçar, outros a princípio se sentiram castigados e aí a gente teve que fazer um trabalho para que a escola entendesse (**Técnica C da CRE**).

Tais reações evidenciam a percepção da perspectiva da responsabilização, principalmente da forma de responsabilização pelo controle dos resultados, presente na sistemática do PDE-Escola. As razões para esse entendimento são: i) a responsabilização das instituições escolares se dá com base nos resultados alcançados; as escolas são avaliadas e selecionadas para participar do programa em função do seu desempenho, dos resultados alcançados no IDEB. Esse primeiro grupo tem clareza disso. Tanto é assim que a associação direta entre seleção, participação e IDEB não lhes parece ilógica; apenas não é de fácil aceitação. ii) Elas também têm consciência de que deverão prestar contas ao governo federal e à comunidade, como um todo, elaborando um plano de ação. E ainda identificam todo esse processo de avaliação e prestação de contas como uma sansão, um castigo, ainda que subjetivo; característica esta, como explicitado, das políticas de responsabilização brandas, as quais envolvem atribuição de recompensa simbólica.

No que tange à incorporação da metodologia utilizada, os técnicos registraram que a capacitação ajudou os gestores escolares a desmitificarem seus estigmas e receios em relação ao programa. Passaram a perceber que o programa era uma oportunidade de melhorar os seus resultados, oferecendo a um só tempo espaços de reflexão, discussão e recursos financeiros para isso.

Mas o trabalho, o próprio desenrolar, a capacitação foi muito boa. O pessoal gostou demais e, na avaliação no último dia, todas foram unânimes em dizer: é legal, a gente está aqui errado, mas deu para ver que a gente tem fragilidade sim e por essa capacitação a gente vai poder melhorar o nosso trabalho. Foi muito boa a receptividade depois que elas viram a formação. O que era toda aquela parte do planejamento do PDE-Escola. Foi excelente. O grupo ficou muito contente com aquilo (**Técnica A da SME**).

Um dos grandes trabalhos que a gente teve, ainda não como comitê, mas como os elementos que eram responsáveis pelos programas em cada região, era isso. Você ter que convencer o cara, tá bom ninguém gosta de dizer que levou a nota baixa. Mas olha só, pensa no que você tem. Você tem a oportunidade de se rever enquanto te escolhem e receber verba para você fazer coisas que você não teria. Porque a tua verba é restrita a determinadas questões. Então, hoje você tem além das verbas que você tem para fazer, você vai ter um auxílio para fazer aquilo que você acredita que possa vir a dar frutos (**Técnica B da SME**).

Já o segundo grupo não teve uma reação tão negativa em relação ao programa, dado que, como discutido, já estavam mais familiarizados com o discurso da avaliação e da responsabilização. O programa já não era uma novidade e não causava tantos receios. Além disso, os gestores já sabiam que não havia uma punição direta, tal como o primeiro grupo imaginava. Apesar disso, ainda que em menor grau, a ideia do castigo (punição simbólica) que a seleção por baixo desempenho carrega consigo se fez presente. Também permaneceu, igualmente em menores proporções, a imagem do plano como uma penalidade, em função da demanda de trabalho que este acarreta. Embora o PDE Interativo tenha diminuído o volume de trabalho exigido na elaboração do plano, o “peso do trabalho” imbricado em tal processo permeava o imaginário dos gestores escolares desse segundo grupo.

Hoje os programas federais já são uma realidade, não só no Rio de Janeiro como no país. Então, nós temos muitas escolas envolvidas em muitos programas. Então, elas só sabem assim “ah, entramos para esse, não, não entramos para esse, mas estamos naquele”. Já não veem dessa maneira não (castigo). Foi mais no início mesmo (**Técnica C da CRE**).

Em uma ou outra escola sim. Essa entrada para o PDE-Escola, em estar recebendo a verba, não é nem a verba. Algumas escolas ainda, o

primeiro impacto, entre aspas, acham que é um castigo e depois que desenvolve o programa, começa a ter outro olhar. Então, em uma ou outra escola tem uma resistência na hora de planejar e que a gente tem que ficar, tipo que não, tem que vestir a camisa mesmo [...]. Aos pouquinhos, a gente vai mostrando os benefícios do programa, porque não é um castigo. A escola também não tem um baixo desempenho porque quer ter um baixo desempenho [...] Mas, aos poucos, eles vão percebendo que depois que a gente entra, digita tudo e visualiza o sistema e visualiza as possibilidades, que mostra, visualiza sua própria escola [...], o diretor faz aquilo ali, tem coisa que nem ele enxergou ainda e acha legal: “poxa, mas esse aspecto a gente ainda não tinha pensado” (**Técnica E da CRE**).

Outro fator que favoreceu a maior aceitação do programa pelo segundo grupo de escolas foi a construção de espaços para a troca de experiências entre o primeiro e o segundo grupo. Os técnicos instituíram espaços durante a capacitação nos quais os gestores do primeiro grupo relataram suas experiências com o PDE-Escola, destacando as primeiras impressões sobre o mesmo, como se sentiram inicialmente, e como estes sentimentos foram mudando e deram lugar a um sentimento de valorização pelo programa.

O que aconteceu com o 2º grupo? Você já tinha o 1º grupo para fazer uma conversa com o 2º grupo. O que nós fizemos? A gente pegou duas ou três escolas, que a partir do programa PDE-Escola fizeram uma diferença. Como era isso? A gente recebia as escolas aqui, não era o nível intermediário que recebia essas escolas. Era o nível central. Então você colocava, por exemplo, todo mundo no auditório. “Agora sim, gente, vocês estão aqui, porque vocês foram identificados como as escolas com o IDEB abaixo da média nacional. Vocês estão agora participando do programa PDE-Escola. E tinha toda uma programação para você dizer do programa, para você dizer para eles o que era, o objetivo. Todo esse material era produzido pelo MEC, impecável, mostrando o grande guarda-chuva, o PDE. Porque há uma grande confusão Plano de Desenvolvimento da Educação/PDE, PDE-Escola. Essas siglas para o gestor, no momento que elas começam a surgir, “poxa vida”, muita maluquice o cara entender PDE. O cara estava falando PDE em uma outra instância, “mas ele está falando de quê?” “Isso é PDE-Escola! Ah, PDE-Escola! Então, PDE-Escola é isso”! Quando a gente fez essa conversa com o 2º grupo, a gente trouxe em mãos o depoimento dessas diretoras, contando exatamente isso. Como elas se sentiram o lixo do lixo. E como elas usaram essa situação a favor da mudança significativa que a escola poderia fazer. O atingimento disso você não tem como dimensionar. Para o 2º grupo, isso ficou mais diluído (**Técnica B da SME**).

Foi a mesma. De decepção. Foi muito interessante o papel da gente de transformar. Porque, já no segundo momento, nós tivemos experiências bem sucedidas. Então pedimos para que uma escola que tinha participado ativamente, que tinha estado em um primeiro momento com um sentimento de total fracasso. Ela colocou o primeiro momento, ela fez uma troca muito interessante, trouxe um data-show, tudo direitinho. Qual foi o sentimento da escola? A mobilização dessa comunidade? Ela envolveu todo mundo na construção do plano, na execução desse plano, apostando que, a partir daí, a escola fez a diferença, a escola se fortaleceu. Então, isso já minimizou um pouquinho aquele grupo que estava na expectativa de:

“Ai meu Deus! Estou sendo chamado porque vão puxar minha orelha. Porque eu não estou dando certo. Porque a escola não está funcionando”. Aí foi melhorando. Mas interessante, que o sentimento inicial foi o mesmo (**Técnica D da CRE**).

Este aspecto parece expressar outra tendência das políticas atuais, que consiste em adequar os projetos governamentais ao público-alvo, por ajustar as políticas às necessidades específicas de cada local, e favorecer a articulação de diversos atores para sua implementação (FARAH, 1997).

Por outro lado, os técnicos relataram, conforme já explicitado, que as capacitações menos “intensas” podem ter prejudicado o processo de incorporação da metodologia do programa pelo segundo grupo. Pode ter ocorrido de um número maior de gestores, em comparação ao primeiro grupo, não ter apreendido o planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão, para a melhoria dos resultados da escola, como um todo.

[...] Ele (segundo grupo) já não teve uma formação assim específica como teve o primeiro grupo. O MEC achou que, como na capacitação aqui de uma semana tinha um representante de cada regional, eles seriam os multiplicadores de como fazer o diagnóstico de todo aquele trabalho. E assim eles atuaram. Mas todos também foram unânimes em dizer que foi muito melhor a capacitação do primeiro ano. Você ser multiplicador é bem diferente. Então, já teve uma receptividade mais ou menos. Não sei como foi feita essa capacitação em cada regional (**Técnico A da SME**).

Outro aspecto a ser considerado na execução do programa é a seleção das escolas. Como é sabido, o IDEB é o principal critério de seleção adotado pelo MEC. De acordo com os técnicos, não há margem para barganhas, tal como ocorre com outros programas, como o “Mais Educação”, em que há a possibilidade da Secretária Municipal de Educação alterar a listagem das escolas segundo critérios próprios. Com efeito, essa afirmação coaduna-se ao declarado pelo MEC de não ser possível substituir escolas. Segundo o MEC, apenas as escolas selecionadas pelo programa podem participar (MEC, 2013, Perguntas Frequentes – Como participar).

Então, as escolas indicadas são essas, não há uma negociação em relação ao PDE-Escola. Por exemplo, em relação ao Mais Educação, você consegue ainda em alguns casos fazer negociação. Você vem com as escolas indicadas, e você pode dizer: “Olha essas escolas estão com problema de obra, então não tem espaço para deixar o menino na escola. Então não dá para ser”. [...] Não há essa conversa com o PDE-Escola, pelo menos até o último lançamento de escolas não havia. “Ah, essa vai receber, essa não”. Elas vinham indicadas pelo Governo Federal (**Técnica B da SME**).

No entanto, os técnicos relataram que o quantitativo de escolas priorizadas em 2008 deveria ser bem maior. Por algum motivo, o MEC reduziu o número de escolas atendidas. Para um dos técnicos, isso se deveu ao montante de verbas disponibilizadas para o programa naquele ano. As falas a seguir abordam estas questões:

Até porque a gente sabia que outras escolas também. Se você considerar o corte efetivo, teríamos outras escolas também nessa faixa; não as 29 (**Técnica A da SME**).

[...] No primeiro ano, a gente tinha um número maior de escolas para ser indicada para o programa PDE-Escola e você tem, na verdade, em última instância, um número menor. A gente recebe uma listagem menor. Não há uma clara indicação do MEC dessas escolas, por que essas outras escolas não fizeram parte. O que a gente entende é isso, está muito associado a dinheiro, como é que a verba pode alcançar ou não pode alcançar o país como um todo. Isso não é só para o Rio de Janeiro (**Técnico B da SME**).

A participação da comunidade na execução do plano foi outra temática abordada. Do ponto de vista teórico, como analisado, o PDE-Escola incentiva e defende a participação da comunidade como uma forma de dar um caráter democrático ao processo, mobilizar a comunidade em prol dos objetivos e dar legitimidade ao plano. Essa ideia está pautada nos princípios das políticas de responsabilização e pode ser interpretada como uma tentativa de minimizar o que Motta (2007, p. 91) chamou de a “síndrome nós-eles”. Esta síndrome envolve um dado modo de a população perceber e se relacionar com os seus dirigentes; relação esta na qual os cidadãos se veem como sendo “nós”, um grupo diferenciado e distante do “eles”, ou seja, dos governantes.

Tal síndrome expressa, portanto, a percepção que se instaura na sociedade de modo geral, e em algumas parcelas mais acentuadamente, de descrédito em relação aos administradores públicos, decorrente do entendimento que estes estão muito mais preocupados com seus próprios interesses do que com os interesses da população. Nestes termos, o PDE-Escola apresenta, como um dos seus eixos de atuação, restabelecer essa relação entre a administração pública e a comunidade escolar.

De fato, de acordo com Farah (1997), a preocupação com a participação do cidadão na implementação, no controle e na avaliação das políticas públicas é um traço constitutivo dos programas governamentais. Essa tendência pode assumir duas formas de participação: a inclusão formal dos cidadãos em espaços

específicos, limitados de gestão ou execução, constituindo uma participação *concedida e controlada*, ou *delegada*; e a inclusão, ou participação, *efetiva* dos cidadãos, que ultrapassa a formalidade. Este fato leva-nos a questionar a qualidade da participação proporcionada pelas políticas atuais, especificamente pelo PDE-Escola.

As percepções dos entrevistados denotaram a valorização da participação da comunidade escolar no processo de elaboração do plano, sendo exigido que os grupos de trabalho contassem com representantes do CEC (Conselho Escola Comunidade), tal como orientado pelo MEC, e que a participação deles nas reuniões fosse registrada em ata. No entanto, em que pese esse esforço de envolvimento escola-comunidade, não foi possível qualificar ou mensurar o grau de participação da comunidade e suas contribuições. As falas indicam que a participação da comunidade se deu mais através de participação concedida e controlada, ou delegada, e muito menos através de participação efetiva.

A gente tem um termo que ele tem que enviar, não direto para o MEC, ele envia para o comitê estratégico de nível central, para poder ser validado, para depois ser enviado para o MEC. Eu não vou te garantir agora, mas se não me engano, a gente conseguiu inserir no termo que ele tem que escrever que aquilo fez parte de uma resolução, que faz parte de uma discussão ampla e democrática dentro da escola e que eles guardam a ata dessas assembleias em que esse plano foi discutido e aprovado pela comunidade escolar. Mas entre isso e você ter 100% disso garantido, a gente não tem como ter (**Técnica B da SME**).

Ainda timidamente. Tem a ver com a história da escola com relação a essa comunidade. Quando a escola tem um CEC atuante, tem uma possibilidade muito maior de a escola estar junto. A gente participou logo no início, como eu falei, que a gente tinha um número menor, reduzido, a gente ia presencialmente às escolas, participávamos e víamos a atuação dos pais em reuniões, explicando, dando sugestões. Hoje em dia, a gente acredita que tenha continuado. Mas há escola que é um pouco mais fechada. Esse número é menor do que a escola que é mais democrática, mais aberta. Mas a tendência é de ter um CEC atuante, porque ele ali depois vai prestar contas, vai saber o que aconteceu, e ele também tem a oportunidade de dizer: “Ué! Por que eu não participei disso?” Então assim, a gente provoca muito isso na escola, ponham bastantes cartazes, perguntas: “Olha você sabe o que é o PDE-Escola?” “Que o PDE-Escola vem aí e tal”? Começamos a tentar instigar a escola a estar participando e envolvendo todo mundo (**Técnica D da CRE**).

Eu acho que abertura tem. É claro que a gente tem famílias e famílias. Tem família que está sempre junto e a gente ouve, você percebe quando a coisa está totalmente integrada. Ainda essa semana a gente teve uma ação do Mais Educação e a educadora comunitária, que é a pessoa que é da comunidade, estava totalmente apropriada de tudo que estava acontecendo dentro da escola. Então você percebe que tem todo um envolvimento, de uma escola inteira, em prol daquele objetivo. Essa é a perspectiva de ter todo ano, esse ano tem eleição de novo do

CEC e o CEC se faz representar, os grêmios também, os alunos. A gente tem trabalhos também excelentes do grêmio trabalhando na escola e ajudando a trazer essa informação do que o aluno também gostaria que a escola fosse, do que ele gostaria de estar recebendo dessa escola. Voz eles têm (**Técnica E da CRE**).

Também verificamos que a execução financeira e a prestação de contas foi motivo de grande preocupação entre os técnicos, fazendo com que, por vezes, as questões pedagógicas ficassem em segundo plano. Isso se verificou principalmente na primeira edição do programa.

Neste respeito, um deles ressaltou que a peculiaridade do PDE-Escola, em relação aos demais programas do governo federal, reside na duplicidade de etapas que envolve sua operacionalização. Seu foco é o pedagógico, mas a prerrogativa de uma execução financeira exige que as escolas cumpram corretamente o protocolo referente ao uso dos recursos e à prestação de contas. Dessa forma, toda dedicação à “normatização” financeira é sempre imprescindível.

Com isso, este mesmo técnico destacou que, dada essa demanda, em um primeiro momento, o movimento dos comitês foi avaliar os planos na sua dimensão financeira, em detrimento da pedagógica. Isso não significou, contudo, que não tenham trabalhado os aspectos pedagógicos na elaboração do plano. Ao contrário, para este técnico, bem como para os demais, a dimensão pedagógica sempre foi enfatizada no trabalho junto às escolas, desde o início. Mas o que aconteceu, a seu ver, foi que o pedagógico ficou diluído na hora de avaliar os planos, com os aspectos financeiros se sobrepondo aos pedagógicos. Neste momento, o olhar dos técnicos voltou-se muito mais para a consonância entre ações e gastos, e muito menos para a articulação entre problemas e estratégias traçadas. No entanto, posteriormente, na segunda edição, já foi possível equacionar os aspectos pedagógicos e financeiros na avaliação dos planos. Nas palavras do técnico:

[...] Você vai dizer assim: mas existe uma portaria ministerial que fala do programa. Ela fala do programa, aí você pega de novo a portaria e você vai olhar o que ela diz, o que fundamenta. Mas quando você lê os itens, ele está muito mais voltado ao financiamento e ao acompanhamento da gestão financeira, de onde você gasta, como você gasta e como você presta contas desse dinheiro, do que propriamente qualitativamente. Não é que não haja no bojo dessa história, a questão qualitativa, do que é a melhoria da aprendizagem. Mas isso pesa mais. Porque no fim o que é que você tem de indicador, para botar lá que cumpriu ou não cumpriu com aquilo? Você tem que colocar a prestação de contas. Você tem que colocar quantos professores participaram. Você fez uma formação para trinta professores. Quantos professores estavam presentes, quanto foi o investimento. Então, toda

prestação de contas é muito maior. Isso pesa mais. Só que quando você vai ao instrumento que orienta as escolas, ele é eminentemente pedagógico. Na verdade, a gente diz até que aquele instrumento diz mais sobre como construir um projeto político pedagógico na escola para a comunidade, com a participação da comunidade do que as formações anteriores que surgiram em 99, 2000, para falar de como construir projeto político pedagógico em todas as escolas ou até mesmo a partir de 93, 94 de 96 sobre a questão do projeto pedagógico. Então, na verdade, é um achado. Quando a gente começa a olhar aquilo, quando a gente diz que a escola conseguiu olhar aquela proposta de organização de discussão, a gente olha que ela consegue se organizar. Quer dizer, primeiro ela se vê como escola, ela se constitui como comunidade e ela começa a caminhar. Só que o peso grande, e a nossa discussão do comitê estratégico de nível central a partir de, mais precisamente, 2010 é que a gente começa a reforçar o discurso que o fundamental é que todo investimento em termos de projeto, programa, e de trabalho tem que ser eminentemente pedagógico. Porque até então você trabalha mais com a questão da prestação de contas, o cuidado todo é na prestação de contas. Porque se não o cara bota dinheiro do bolso dele. O gestor se errar na prestação de contas, não há uma justificativa. Ele tem que colocar dinheiro do bolso dele. Se ele pega dinheiro de custeio e compra algum bem que não está listado em custeio, sinto muito! “Você comprou para a escola, mas você tem que repor esse dinheiro”. Então a preocupação é grande. Ah, outra coisa, se você não fecha as contas, você prende os programas todos do Governo Federal. Você entendeu o peso? Sempre é o peso nessa bendita prestação de contas. Mas a gente conseguiu.

[...] Está se dizendo que o peso da ação maior era nessa bendita prestação de contas, porque era um programa novo do Governo Federal para as escolas. Então, até você entender como era a prestação de conta, aquilo que eu falei para você, como é que vai ser o desenho do custeio e do capital se temos legislação diferentes. Aí isso demanda um tempo, ou seja, o cara para um tempo, não compra nada, não faz nenhum serviço esperando que essa orientação venha. **(Técnico B da SME).**

Ainda de acordo com este técnico, esta é uma característica dos programas do Governo Federal. Estes trazem no seu bojo a exigência de um adequado gerenciamento dos recursos financeiros:

Quando você olha os programas do Governo Federal hoje, eles têm um fio condutor comum, que é isso que eu estava te falando. Os princípios que fundamentam esses programas. Eles têm metas diferenciadas, a finalidade é a mesma: qualidade da educação. [...] Mas sempre lembrando, assim, uma escola em que o aluno curse com uma estrutura digna e que ele tenha condição de evoluir e aprender. Então, é mais ou menos essa discussão. Então, o que você vê? Você vê uma interlocução de todos os programas. Então, se você olhar a plataforma de todos os programas, é muito semelhante **(Técnico B da SME).**

Caminhando nessa direção, Taques (2011, p. 121) acena com uma importante observação sobre o crescimento da demanda de que os programas sejam “gerenciados pela própria escola”, resultado do próprio aumento no número

de tais programas. De acordo com a autora, uma consequência indesejável desse processo pode ser a limitação do desenvolvimento dos aspectos pedagógicos no ambiente escolar, muito em função do tempo dedicado ao gerenciamento dos recursos financeiros dos diversos programas que a escola participa. Dessa forma, para Taques (2011):

Se por um lado estes programas atendem melhor à especificidade de cada escola, por outro eles demandam da equipe escolar um conjunto maior de responsabilidades em gerenciar o recurso público repassado diretamente às escolas, tornando, em alguns casos, a gestão escolar reduzida apenas aos aspectos burocráticos tanto do ponto de vista do desenvolvimento dos programas quanto da prestação de contas em si. Além disso, as regras para o desenvolvimento dos programas são, por vezes, tão rigorosas e engessadas que acabam se tornando barreiras ao desenvolvimento dos aspectos pedagógicos (TAQUES, 2011, p. 121).

Inclusive, uma técnica critica a questão da prestação de contas envolver tanto papel e se desenvolver de forma primitiva. Para ela, essa é uma questão a ser repensada.

A gente está lá com um monte de envelope, um monte de papel. Eu penso que o sistema, já mais para frente, contemple também essa parte da questão. [...] E essa questão de prestação de contas que eu acho que caminha para isso. Eu acho que o sistema caminha para uma coisa mais completa, de planejou, executou, prestou contas, avaliou. Eu acho que essa parte final que ainda foi meio primitiva, que a gente faz isso lá, na calculadora. E de ver mesmo o que planejou, o que fez, com o que gastou, se gastou, se executou. O que estava lá é tudo no papel (**Técnica E da SME**).

Uma vez equacionadas as dificuldades de conciliar as etapas de execução física e financeira do programa, os comitês passaram a priorizar os aspectos pedagógicos na elaboração e avaliação dos planos, sendo observado se os problemas identificados eram realmente os grandes desafios enfrentados pelas escolas e se as estratégias elencadas eram as mais pertinentes para superar os problemas pontuados. Para tanto, buscou-se, no âmbito das regionais, desenvolver sessões de trabalho com os gestores, ora no coletivo, abarcando um grupo de escolas, ora no individual, com a equipe de cada escola. Nestes encontros, eram acompanhadas as discussões dos grupos de trabalho e eram esclarecidas dúvidas e dadas orientações e sugestões, para a elaboração do plano.

No entanto, neste momento uma observação se faz pertinente. Assim como pode ter ocorrido diferenças no perfil dos comitês entre os municípios, como já assinalado, também pode ter ocorrido variações no perfil dos comitês dentro de um mesmo município, no âmbito dos comitês regionais. A fala de alguns técnicos

aponta para isso. Para estes técnicos, nem todas as CREs tiveram o mesmo envolvimento e compromisso na execução do programa, principalmente no desenvolvimento do trabalho pedagógico junto às escolas.

[...] Você tem coordenadorias que têm um desenho muito legal, que conseguiram se articular e são articulados. Não é uma pessoa que carrega o problema sozinho nas costas, mas em outras coordenadorias, mesmo você tendo despachado esse processo todo, você ainda tem coordenadorias com dificuldade para fazer esse programa (**Técnico B da SME**).

Quando alguma situação fugia à alçada das regionais, os casos eram levados ao Comitê Central, dado que este era encarregado de acompanhar mais de perto as escolas que apresentavam um número maior de desafios, ou seja, aquelas instituições nas quais o desempenho era ainda mais crítico entre o grupo das escolas priorizadas. Assim, os técnicos do Comitê Central visitavam escolas específicas ou, às vezes, ocorria o contrário, os gestores destas escolas específicas eram convidados para ir à SME participar de assessorias com o Comitê Central.

[...] Ele pressupõe desde o começo o acompanhamento. Então, o acompanhamento de nível central direto na escola é só para algumas escolas que a gente diz que são os maiores desafios. Onde a própria CRE diz assim: “eu preciso que vocês façam um tipo de intervenção, porque a gente enquanto CRE já está fazendo”. Então, isso já fica nessa interlocução entre comitê estratégico central e comitê das CRES (**Técnico B da CRE**).

Portanto, o monitoramento dos planos no aspecto pedagógico se deu através desse acompanhamento. De forma sintética, pode-se dizer que os técnicos das regionais avaliavam a consistência dos planos no que diz respeito a problemas identificados e estratégias traçadas, bem como verificavam se as ações estavam sendo desenvolvidas conforme planejado. Complementarmente, entrava o monitoramento realizado pelo Comitê Central, com este mesmo foco. Uma terceira linha de monitoramento, segundo um dos técnicos, se dava pela visita esporádica de membros do MEC a algumas escolas selecionadas aleatoriamente.

[...] Depois que aumentou, eu já chamava para cá, vamos para o laboratório de informática onde cada um fica em um computador e a gente vai para o telão onde a gente vai passando os instrumentos, tirando as dúvidas e tal, para que eles possam chegar à escola e fazer o mesmo com a comunidade escolar. E, a partir daí, desenvolver, ir acompanhando esse desenvolvimento, a construção, e você vai dando uma olhada, corrigindo alguma coisa. “Olha não fez isso”. “Isso aqui não está legal, volta, reúne o pessoal de novo”. Então, dando uma olhada primeiro na parte do diagnóstico, e depois na construção do plano. Então, a gente faz a orientação e depois que nós aprovamos é que passamos para o nível central, que também faz esse acompanhamento de analisar cada plano da escola, para poder mandar para o MEC avaliar e aprovar ou não. E também o acompanhamento

das escolas [...], eu tenho que ir às escola para ver contas, se as oficinas que foram planejadas estão acontecendo, se está tudo registrado direitinho, qual foi o resultado, se deu certo, se não [...] (**Técnico C da CRE**).

[...] cabe a nós, enquanto Gerência de Educação, estarmos ali em visitas à escola, acompanhar a escola, rever o plano da escola, para dar um valor e ver se isso está acontecendo de verdade (**Técnico D da CRE**).

Então, periodicamente, você recebe visita do Governo Federal, e eles pinçam as escolas e vão olhando. A gente acredita que isso tem a ver, não só com o desempenho, mas eles pinçam escolas de comunidades bem diferentes, para fazer as visitas, para olhar como essa escola está. Então, você tem as visitas, que a gente chama de visitas técnicas (**Técnico B da SME**).

Os planos também eram avaliados no que diz respeito à coerência das ações financiadas. Estas deviam atender às normas de financiamento dispostas pelo PDDE e deveriam estar dentro das categorias discriminadas pelo MEC como sendo de custeio e capital. Segundo os técnicos, muitas vezes os planos retornavam às escolas, para revisão, pela incompatibilidade entre a categorização do MEC e a do Município acerca dos bens de capital e custeio. De acordo com tais técnicos, o município do Rio de Janeiro possui normatização própria, para o enquadramento dos itens nas categorias de custeio e capital, a qual se diferencia da normatização do MEC. Esse era um dos maiores problemas na hora de elaborar as ações financiáveis. No entanto, com a entrada do PDE Interativo esse problema, em certa medida, foi resolvido. Primeiro porque o MEC determinou que todos os municípios devem orientar-se pela classificação federal, e segundo porque o próprio sistema já elenca as possibilidades de bens a serem adquiridos em cada categoria.

Que é interessante é que o que para gente era custeio, para o MEC aquilo poderia ser um material permanente, tinha que ser capital. Criou uma divergenciazinha. Depois teve um ajuste, aí leu-se que o Rio de Janeiro estava adotando, para qualquer outro trabalho, em termos de compra e financiamento, uma lógica diferenciada e foi feito um acordo administrativo. Mas a diferença maior foi essa (**Técnico D da CRE**).

Os planos anteriores, a grande maioria voltava porque a gente botava um item que é custeio no nosso município, porque a gente tem aqui uma legislação própria e sempre pode usar a legislação própria. O MEC sempre soube e respeitou isso. Só que na hora de fazer esse plano e mandar, essas pessoas que são contratadas, que veem só legislação federal, diziam que o que a gente bota como custeio é capital. Aí o plano voltava, porque a natureza estava errada. Noventa por cento do plano da gente volta por isso. Agora não, porque amarrou. Aí a gente tinha que dizer que aqui tinha legislação própria e aquele item no município era custeio, não era capital. Isso acontecia

demais. Voltava muito por causa disso. Poucos planos voltavam por um acerto de ação, de alguma coisa mais pedagógica. Basicamente, era essa volta. Com o PDE Interativo, o plano já foi feito e os itens já aparecem na natureza do governo federal. Então isso acabou. [...] A gente conseguiu acertar essa parte. Mas voltam poucos, honestamente, voltam poucos e todos os nossos planos mandados sempre foram aprovados dentro do exercício (**Técnico A da SME**).

Ainda no que concerne à avaliação dos planos/ escolas, especialmente quanto às mudanças registradas nas mesmas após a implementação do plano, esta é uma questão que ainda encontra-se muito incipiente no programa. Como vimos, o próprio MEC reconhece que este é um aspecto que merece maior atenção. E essa lacuna também aparece em uma das falas dos técnicos:

[...] As escolas fizeram esse monitoramento. Depois disso, eles avaliaram e a gente já não teve, vamos dizer assim, um retorno. Avaliaram, e a avaliação foi. [...] Porque a gente foi fazendo isso, visualizando a meta que atendeu, não atendeu para nós. Mas foi para lá, e o que é feito com essa parte lá, eu não sei (**Técnica E da SME**).

Retomando as diferenças na execução e monitoramento do programa no município do Rio de Janeiro, em comparação com outros municípios, os técnicos assinalaram que não saberiam dizer exatamente se há diferenças específicas. Para eles, as diferenças talvez residam no tamanho e na infraestrutura da rede. O tamanho interferiria no acompanhamento do programa junto às escolas. Em municípios menores, com menos escolas priorizadas, a atenção dada pelos técnicos a estas escolas pode ser maior.

O que eu sei é que a nossa rede é uma rede muito grande. Então, a demanda torna-se muito grande. Eu acredito que para um município menor esse acompanhamento fique mais fácil de ser feito, porque para nós, em nível de regional, às vezes, a gente com vinte e poucas escolas para dar conta dentro do programa, no caso do PDE-Escola, para o comitê regional, torna-se uma demanda, não vou dizer grande, mas que a gente tem que ficar lá e cá até conseguir chegar. Para a secretaria se torna maior ainda, porque agora são onze CREs e eles também têm que dar conta desse acompanhamento (**Técnico E da SME**).

Inclusive, esta é uma questão que aparece na avaliação do MEC sobre o programa. Os consultores contratados para realizar a Jornada Pedagógica, já mencionada, relataram que o apoio das secretarias às escolas, de modo geral, é frágil e insatisfatório, sendo feito essencialmente pelo sistema, por ligações telefônicas, por contatos por e-mail e por visitas esporádicas. Os motivos apontados para essa situação, segundo o MEC (2013), são:

- (i) poucas pessoas ou alta rotatividade na equipe técnica do Comitê;
- (ii) volume e diversidade de trabalhos para a mesma equipe, o que

implica em escassez de tempo; (iii) falta de transporte para visita às escolas; (iv) falta de conhecimento dos comitês com relação ao seu papel junto às escolas e sobre a ferramenta do PDE-Escola; (v) baixa prioridade dada pelo dirigente de educação à atuação do Comitê (MEC, 2013, p. 26 - Relatório Final da Jornada de Gestão Escolar – 2011).

Dessa forma, vemos que o MEC reconhece existir diferenças entre os municípios na execução do programa; verificando-se, de um lado, atuações insatisfatórias no que concerne à execução, monitoramento e avaliação do programa; e, de outro, “casos de atuação efetiva dos Comitês” (MEC, 2013, p. 26 - Relatório Final da Jornada de Gestão Escolar – 2011).

Já a questão da infraestrutura aparece como um fator diferenciador no sentido de que o município do Rio de Janeiro apresenta uma infraestrutura relativamente aparelhada de recursos, quando comparada a outros municípios de pequeno porte. Assim, o financiamento disponibilizado pelo programa para itens de capital e custeio, por vezes, limita a ação dos gestores, uma vez que muitos dos materiais discriminados para compra já existem nas escolas da rede. Talvez os recursos fossem mais bem empregados em outros campos que a escola necessita.

Eu acho que é exatamente o oposto, para gente é difícil, quer dizer, às vezes, a gente precisaria atuar em um campo que não tem abertura para gente. E para uma prefeitura pequena, que já não tenha lá muitos recursos, qualquer coisa que vier está bom. [...] Aqui já é diferente, porque ela (prefeitura) é muito grande. Então, às vezes, o que eles querem que a gente faça nem sempre é o que a gente está precisando.

Aqui já é diferente, porque ela é muito grande (a cidade/rede). Então, muitas das vezes, o que eles querem que a gente faça nem sempre é o que a gente está precisando. Mas aqui é vitrine, tem que sair daqui do Rio. Se o Rio não entra em alguma coisa, ligam para cá, como não? Como vocês não vão aderir, como é que vocês vão ficar de fora? Tem que aderir, tem que aderir.

(Técnico A da SME).

Eu acho, assim, não vou falar do Rio de Janeiro, mas das grandes capitais que têm alguma questão valorativa diferenciada: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais. [...] Também não é um consenso, mas falando especificamente do PDE-Escola, essa verba não é significativa para a política pública do Rio de Janeiro. Como eu não acredito que seja para as grandes capitais. Mas ela é significativa para os Municípios pequenos **(Técnico B da SME).**

4.4. Mudanças e perspectivas futuras de desenho do PDE-Escola

Também buscamos perceber como os técnicos viram as mudanças instituídas no programa desde 2007 e quais, para eles, seriam as perspectivas futuras de desenho do programa. Verificamos que as mudanças, de modo geral, geraram incertezas e inseguranças, pois de tempos em tempos o programa passa por reformulações.

Olha, a grande dificuldade é essa mudança constante. [...] A cada ano, eu não sei o que eu vou encontrar, eu vou ter que aprender a usar o sistema novamente. [...] Então, a grande dificuldade, eu acho que é essa, você nunca ter certeza do que vai encontrar, “ano passado foi assim, eu não sei se esse ano vai ser” (**Técnico C da CRE**).

Apesar disso, as mudanças efetuadas não foram vistas de forma negativa. Na verdade, ensejaram grandes ganhos para a operacionalização do programa. A primeira mudança registrada pelos técnicos ao longo desse período foi a adoção do SIMEC. Antes do SIMEC, como pontuado, os gestores tinham que fazer vários cálculos e escrever tudo manualmente. Sua criação facilitou o trabalho, favorecendo o preenchimento dos instrumentos e, conseqüentemente, diminuindo a demanda de tempo envolvido na elaboração do plano. Ademais, o sistema facilitou também, como já sinalizado, a elaboração do segundo plano, exigido para o recebimento da parcela complementar.

Era uma loucura, eu ficava até de madrugada. Foi uma fase bastante difícil. E aí eles ligavam, porque, no início, aquilo que eu estava falando, tinha que fazer cálculo, cálculo de aprovação, no caso de retenção de aluno, quantos por cento em cada ano de escolaridade, você precisava ver evasão, o percentual. E na época a gente não tinha nada disso no sistema. Agora você coloca o quantitativo e o sistema te dá o percentual na hora. Então, tudo isso eles tinham que ver no ano anterior deles, para poder fechar esses documentos. Então, foi trabalhoso.

Agora, as mudanças precisavam acontecer, porque eram documentos muito extensos, trabalhosos demais e que muitas vezes eram repetitivos. Logo no início, a gente percebia que muita coisa era repetitiva. Era interessante, porque você precisava estar pautado na realidade. Você dizia uma coisa aqui e lá na frente você podia mudar, porque aquilo se repetia muitas vezes, dito de outra maneira. Então, a gente conversava “gente olha a coerência, está falando de maneira diferente, mas a informação é a mesma”. Então, não pode sem coerência naquilo e tal. Não que não fosse necessário. É interessante, mas ficava desgastante demais, ficava trabalhoso demais para a vida que a escola tem. Para a dinâmica da escola ficava mais complicado. Então, os documentos ficaram mais simples de se fazer.

(**Técnico C da CRE**)

Foi bastante trabalhoso em um primeiro momento. Como eu falei, tudo era muito escrito. O professor fazia, ia fichando, ia analisando, ia sintetizando até sair uma proposta viável. [...] O próprio sistema até facilitou bastante. Por exemplo, com a entrada no SIMEC, que é um sistema de monitoramento, ele facilitou esse processo (**Técnico D da CRE**).

Para os técnicos, o SIMEC e o PDE Interativo, principalmente este último, ao possibilitar o uso da metodologia do PDE-Escola para todas as escolas públicas do país, foram estruturados não somente para facilitar a elaboração dos planos, como também para permitir um maior monitoramento do MEC sobre o trabalho desenvolvido por secretarias e escolas.

O MEC disponibiliza os recursos e pelo menos eu penso dessa maneira. Ele precisa saber como e o porquê esses recursos estão sendo utilizados, é uma maneira de ele ter o diagnóstico de todas as escolas. [...] Nós temos um número enorme de programas. E se você abre a página do PDE Interativo, [...] você vê a quantidade de programas que, aos poucos, vão ser importados para ali. É uma maneira, assim, de o MEC ter claro o porquê a escola está usando aquele recurso, naquilo que ela está usando, porque ali ele vai ter o diagnóstico de todas as escolas, não só das escolas que participam do PDE-Escola. Eu acredito que seja por aí, uma maneira de ter um controle maior de como e com quê esses recursos estão sendo utilizados (**Técnico C da CRE**).

Mas é uma proposta bastante rica, que precisa ser revista sim, precisa ser monitorada, pesquisada, o que tem dado certo. [...] A gente tem uma ideia assim: se é um direito, toda escola deveria estar participando, na medida do possível, o financiamento vindo ou não. Deveria ser algo que eu pudesse estar monitorando, acho que a ideia é essa, de qualquer parte do país. Eu acessar o computador, ver esse sistema funcionando e dizer: “poxa essa escola tal, que tem índice tal, tem um plano tão legal, sabe”? Eu acho que poderia ser até essa coisa de domínio público, o pai ter orgulho do seu filho que está em uma escola, que tem uma proposta, que tem um projeto. Eu vejo isso, eu me encanto com essa possibilidade, não sei nem se isso vai acontecer, não sei também se alguém está pensando dessa forma. Mas como ele é muito rico nessa força da aprendizagem, a gente vislumbra que alguma coisa boa há de acontecer mais a frente, que a ideia é essa (**Técnico D da CRE**).

Taques (2011) segue essa mesma linha de raciocínio ao afirmar que:

No que concerne à análise dos planos das escolas, a utilização do SIMEC pode ser vista como positiva, pois todas as mediações realizadas [...] ficaram registradas no sistema, para que todas as instâncias de análise pudessem visualizar tanto alterações sugeridas quanto as justificativas das escolas para a não realização das alterações, nos casos em que isto ocorreu. Outro fator de destaque foi que a implantação do SIMEC viabilizou ao MEC a análise dos planos das escolas, visto que o acesso aos dados foi bastante facilitado. Contudo, uma hipótese é a de que, para além da viabilidade proporcionada pelo SIMEC, o MEC percebeu a necessidade de analisar com maior cautela os planos das escolas (TAQUES, 2011, p. 127).

Sobre a criação do PDE Interativo, os técnicos sinalizaram que este apresenta tanto aspectos positivos quanto negativos. Mas pontuaram que os positivos superam os negativos. Como um primeiro aspecto positivo, destacaram ao fato de que o PDE Interativo amplia a metodologia do PDE-Escola para todas as escolas da rede, e não somente para as priorizadas. Para eles, essa era uma solicitação de muitas escolas, bem como das próprias CREs. Nesse sentido, estes técnicos percebem que a diagnose é o ponto de partida para o trabalho de melhoria da aprendizagem a ser desenvolvido pelas escolas, independente de quais programas participem. O diagnóstico e o planejamento são vistos como instrumento de gestão e ampliar estes instrumentos para toda a rede é um grande ganho na visão deles.

A gente olha o sistema hoje, do PDE interativo, ele é uma grande ferramenta gerencial para olhar a escola como um todo e ter nas mãos ações da gestão da escola. Ela auxilia nisso (**Técnico B da SME**).

[...] a gente achou muito boa essa avaliação do próprio sistema para fazer o diretor enxergar a sua escola como um todo. A gente usou com um outro grupo de escolas que não estavam no PDE-Escola, mas que a gente indicou, porque a escola querendo entrar no sistema e fazer só essa parte ela consegue visualizar. Então, como, de início, elas não tinham acesso a esse sistema, a gente também imprimiu o material e elas puderam estar usando esse momento de diagnose na escola, mesmo sem estar no PDE-Escola. Os outros diretores também fizeram isso e acharam ótimo, porque puderam estar enxergando também a escola (**Técnico E da CRE**).

Outro aspecto positivo do PDE Interativo salientado é que seu caráter autoinstrutivo facilita ainda mais a elaboração do plano. O sistema apresenta todas as informações necessárias para a construção do mesmo e estimula a reflexão da equipe de trabalho sobre os dados. Todas as questões precisam ser preenchidas, não sendo permitido avançar no sistema sem o devido preenchimento. Com isso, não se corre o risco de deixar algumas reflexões ou problematizações de lado, como podia ocorrer quando o plano era feito manualmente ou no SIMEC.

Por outro lado, esse mesmo caráter autoinstrucional do PDE Interativo apresenta, na perspectiva dos técnicos, riscos para a consolidação do planejamento estratégico como instrumento de gestão, uma vez que os gestores podem entender que não precisam formar os grupos de trabalho para discutir a elaboração do plano, bastando apenas escolher entre os itens listados pelo sistema. Nesse respeito, as falas abaixo são representativas dessas concepções:

O diagnóstico do papel para o sistema não mudou. Agora você fazer o diagnóstico no papel é diferente, porque você tinha que escrever. “Ah, não escrevo essa etapa, deixa para lá e sigo”. No sistema, ele amarra. Você só pode passar para outra etapa se preencher aquela etapa. [...]. Que dizer, o diagnóstico no sistema obrigava que realmente você fosse passo a passo analisando a situação da escola. No papel, isso você esquece, você larga o papel de lado e ele se perdia (**Técnico A da SME**).

O que a gente teme e alerta ao comitê estratégico de nível intermediário, e a gente fez algumas reuniões direto com diretores, por pedido das coordenadorias, é que isso não dispensa que a discussão seja realizada dentro da escola, que esse pensamento de gestão coletiva seja realizado dentro da escola. “Você não pode achar, que por você ser gestor, ter uma senha, que você pode ir lá testar, botar, mandar e alguém aprovar esse plano, porque ele é aprovado no sistema”, que isso dá conta de você mobilizar a comunidade, primeiro para se perceber enquanto comunidade, depois para fazer um plano exequível e um plano que as pessoas acreditem. [...] Ele é auto instrutivo? O sistema é auto instrutivo. Mas isso não exige a própria secretaria e as próprias escolas de realizarem as discussões, para trabalhar como escola. E isso eu posso te dizer, sempre foi preocupação do comitê estratégico, desta secretaria. A gente sempre se preocupou (**Técnico B da SME**).

[...] O sistema, além de apontar a criticidade da escola, apontava, de acordo com o questionário que ia sendo respondido pelo CEC, exatamente os três pontos mais críticos que a escola tinha que atacar com o plano de ação. Então para nós também foi bom, porque a escola que vinha com um planejamento que fugia um pouco, você já resgatava: “Não, mas a tua escola precisa atuar nisso e a gente não está vendo um plano de ação, uma ação que contemple isso. Então, vamos retornar, vamos refazer”. Às vezes, precisava conversar com o grupo de novo. [...] Então, o sistema em 2011 foi bem mais fácil na hora de planejar as ações. Quando a gente já entrava com o objetivo e o ponto crítico da escola, no próprio planejamento, o diretor escolhia a ação. Ele já te dava um leque de opções do que você poderia investir para estar fazendo naquela ação. Então, o próprio sistema já ia ajudando bastante a direcionar. Então, ficou mais completo. Aí a gente ficou nesse grupo 201. A gente esperava, mas não aconteceu nada de indicação de escola. Mas a gente achou bom, bem mais completo esse sistema (**Técnico E da CRE**).

Para os técnicos, a criação do PDE Interativo expressa também uma tentativa do MEC de estabelecer um maior acompanhamento das escolas brasileiras. O PDE Interativo/PDDE Interativo fornecerá, tanto ao MEC quanto aos dirigentes e gestores escolares, um panorama ou um autorretrato da situação educacional das escolas, bem como das ações, programas e projetos que estão sendo desenvolvidos e recursos que estão sendo investidos em cada área, favorecendo a intervenção nos campos mais demandantes.

Ainda, em nível de escola, não existe articulação não. Ainda está vindo muito direcionado. Você recebe PDDE, você recebe Mais Educação, você recebe o Acessibilidade, tudo separadinho. Eu acho que está realmente caminhando para isso. Quando foi feito esse sistema PDE, já era a proposta. Se você pensar, é lógico, a escola

começar a planejar. Eu não sei. Eu acredito que os diretores ainda não sabem fazer um planejamento de um todo e dali, daquele todo, daquela escola, começar assim: “então, isso aqui eu uso recurso daqui, daqui e dali”. É difícil. Eu acho que tem que ter uma grande capacitação para esses diretores, como eu acho que também tinha que acabar com tudo e ser uma coisa única. Já que tem um diagnóstico, você fazer aquele diagnóstico, você ver com base naquele diagnóstico suas forças e suas fraquezas e atacar, receber aquele dinheiro para atacar as suas fraquezas. Seja para educação integral, seja para melhorar o nível educacional, seja simplesmente para manutenção da escola. [...] Fazer um programa único, ao invés de ficar tudo pontuadinho com um monte de contas, como fica. O diretor fica com quatro, cinco talões de cheque, que as contas são sempre na mesma agência, e acaba que, às vezes, ele se enrola. De repente, com base no diagnóstico, se todo mundo realmente fizesse o seu diagnóstico, dali fizesse o seu planejamento. Ali, você tem o planejamento da ação e com aquele dinheiro você atacava aquele planejamento. Não sei se vai caminhar para isso. A proposta que houve lá seria isso. Seria todo mundo fazer o diagnóstico e fazer um plano de ação. Inclusive plano com ações com verbas municipais ou estaduais, sem ser verbas do governo federal. Mas você saber o que você precisa fazer naquela gestão daquela escola, e ver como que você ia atacar aquela gestão, seja com verba municipal ou estadual ou federal.

[...] Mas, desde o início, o objetivo do PDE Interativo, que eles falaram era realmente a integração com todos os outros, como eu falei. Todas as escolas fazerem o diagnóstico, construir com base naquele diagnóstico. Fazer inclusive, seria o ideal, no final do ano fazer um diagnóstico para ter uma ideia, para fazer seu planejamento para o ano seguinte, seja para receber verba federal ou não. Isso seria o ideal. Ter aquele planejamento de ação “este aqui é meu plano de ação. Este ano vou fazer ações que vão receber verbas, essas aqui eu não vou. É nisso que vou atuar”. É gestão, basicamente gestão. É isso que eles visualizam, quer dizer, visualizavam. De início, pensou botar todos os programas ali, mas a gente sabe que cada setor é estanque no MEC também. A DEF está tendo muita barreira em função disso. Agora, que estão começando a entrar. Começaram com o PDE-Escola. Esse ano agora, pelo visto, já está dito que o Mais Educação vai entrar, o Atletas, que é um programa novo, entrou, o Sustentabilidade que é novo entrou. Se o PDDE vai continuar fazendo separado, a gente ainda não sabe. O que eles querem é ter uma ideia do todo. Ali, no sistema, se você tem todos os programas do governo federal, você também vai saber o que aquela escola recebeu e ter ideia do todo. Para isso é que está caminhando, para isso que eles devem estar quebrando as barreiras. Quem tem essa ideia está conseguindo vender lá dentro do MEC. O que seria o ideal, não tenha dúvida. **(Técnico A da SME)**.

Na verdade, quando a escola faz seu próprio diagnóstico, ela faz para o próprio MEC também. A gente tem um Censo Escolar, que tem muitas informações. [...] O PDE Interativo também tem umas informações básicas que dão um panorama da escola. Mas o que o PDE Interativo faz agora é mostrar a diagnose que o MEC também vai enxergar. Mas ele mostra como a gestão está desenhando a resposta para essa diagnose. Apesar de ter alguns caminhos, que eu já te falei um pouco, engessados, mas em compensação tem a parte que é mais aberta para as ideias não financiáveis ou financiáveis para outro **(Técnico B da SME)**.

[...] Na verdade, o PDE interativo, vai congrega não só essas escolas de PDE-Escola, todas as escolas. Então, o sistema está sendo feito de

tal forma que todos os programas do Governo Federal, todas as ajudas, isso tudo vai ser organizado pelo cadastro do PDE Interativo. Então, se a escola não tiver, por exemplo, o PDE Interativo feito, com o cadastro direitinho, ela não vai poder participar, por exemplo, de algumas formações que serão oferecidas pelo Governo Federal, em termos de parceria. Então, esse foi o desafio no final de 2012 para 2013 nosso. É solicitar que progressivamente as escolas, mesmo aquelas que não estavam mais no PDE-Escola, mas todas fizessem cadastro do PDE Interativo, para que nós tivéssemos um panorama da rede como um todo, para que a gente pudesse participar de um maior número de programas do Governo Federal (**Técnico B da SME**).

[...] Agora, o PDE Interativo, eu acredito que é uma maneira de divulgar o que o MEC tem para oferecer e das escolas poderem participar. Então, o PDE Interativo, eu acho que vai ser muito funcional, se acontecer como eu estou imaginando que vai acontecer [...]. Ali, a vida da escola estará organizada, com os recursos que ela recebeu, com as ações que ela desenvolveu. Então, a gente tem no sistema do MEC, não só o município acompanhando, porque o município também tem suas estratégias para acompanhar o desenvolvimento da escola, mas também o MEC, uma parceria do MEC para isso. Porque aí a gente vai ter tudo ali, não vai ficar mais solto. O PDE-Escola é uma coisa, o Mais educação é outra. A gente vai ter tudo no mesmo sistema, a vida da escola arrumada naquele sistema. Eu imagino que esteja caminhando para isso. E aí a gente vai ter a merenda escolar também ali dentro, as prestações de contas, eu acredito que esteja caminhando para isso (**Técnico C da CRE**).

Também é recorrente entre os técnicos a perspectiva de que isso só será possível pela convergência dos programas federais à plataforma PDDE Interativo. Os técnicos entendem que sendo disponibilizada a plataforma para todas as escolas, como já ocorreu, talvez, com o tempo, não venha a existir mais o programa PDE-Escola, tal como atualmente está configurado, com repasse de recursos para as escolas priorizadas. Nessa perspectiva, todas as escolas brasileiras serão obrigadas a fazer seus diagnósticos, como requisito para participar nos programas federais e, uma vez feito o diagnóstico, poderão distribuir os recursos dos diversos programas nas áreas e nos itens que mais necessitam.

Eu vejo com a entrada do PDE Interativo para todas as escolas [...], que eu acho que isso vai diluir o PDE-Escola em si; vai diluir em outros programas. [...] Por exemplo, “ah eu quero comprar equipamentos para fazer uma banda fanfarra”. Você tinha isso demais no PDE-Escola, quando entra o Mais educação isso já morreu, porque você não gasta mais o dinheiro do PDE-Escola para fazer isso. Você já tem o dinheiro do Mais Educação para fazer isso. Então, eu vejo assim, que o PDE-Escola foi o primeiro movimento, mas eu vejo que ele vai ser suprimido nesse desenho que ele teve por outros programas no Governo Federal, que estão diluindo mais essa questão. [...] Então, a origem do PDE-Escola não vai morrer, porque o PDE Interativo está ali, o que eu digo é que a forma do programa, na forma de execução física, de serviços e contratação, eu acho que ela é diluída nos outros programas (**Técnico B da SME**).

Eu já até falei com as meninas que estão entrando, “olha, de repente, o PDE-Escola nem vai ter mais, dependendo do que o país já avançou em relação ao índice”. [...] O diagnóstico está lá, cada escola tem no PDE Interativo a metodologia lá, direitinho, como eu já falei, e pode construir o plano. Ela já existe, é uma realidade para todas as escolas. E a escola que achar que vai acrescentar para o seu trabalho, vai lá e constrói um plano. O diagnóstico já fizeram (**Técnico C da CRE**).

Eu acho que há sim uma articulação no todo, de todos esses programas, uma coisa vai perpassando pela outra. A gente tem escola que tem PDDE, PDE-Escola, que é Mais Educação, que é Escola Aberta, que é o fim de semana. São as escolas que recebem os alunos também no fim de semana. Esse ano a gente teve o Escola Sustentável, mais um programa federal; Atleta na Escola; Mais Cultura. Todos esses programas visam a questão do desempenho do aluno. Eu acho que tem uma total articulação, a gente procura até em nível de acompanhamento estar visualizando. Ano passado a gente conseguiu fazer um pouco mais de perto um acompanhamento em relação ao Mais Educação, que a gente tentava visualizar isso, essa questão da vinda das crianças para o programa, frequência, que tipo de oficina que está trazendo mais esse aluno, da escola estar repensando junto com o Projeto Político Pedagógico. E eu acho que tem tudo a ver. Perpassa pelo outro. Todos eles visando essa questão de uma escola que atraia o aluno, que faça o aluno ter vontade de estar dentro da escola. Eu acho que tem tudo a ver sim. [...] Eu acredito que a tendência, pelo que eu entendi, era que os programas fossem migrando, mas ainda há o SIMEC e o PDE Interativo. [...] De repente, as escolas, a nível de sistema, todas tivessem que estar lá, jogando os dados, independente das questões da verba. E a gente faz o planejamento com aquelas escolas que estão envolvidas no programa. (**Técnico E da CRE**).

Ainda sob a égide dessa lógica, um dos técnicos sinalizou que o plano poderá atuar como diagnóstico das escolas/redes. Nesse sentido, ele permitirá a comparação entre o antes e o depois de a escola participar dos programas, permitindo dimensionar de forma mais contundente os feitos destes em termos pedagógicos.

Tem outra questão. [...] A gente pode também estar fazendo uma perspectiva, porque se os programas todos fossem migrar para o mesmo sistema, a escola que tem vários programas, eu acredito que, em nível de sistema, dá para você ter uma visão da escola, do que a escola tem, até de suporte de programa e como essa escola está. De repente, uma avaliação de como eram essas escolas antes de receber tantos programas federais e como ela está hoje. De repente, essa questão de migrar todo mundo para um mesmo sistema, o próprio sistema tem como perceber essa escola como um todo, um programa perpassando pelo outro, se as coisas estão se encadeando mesmo. Dá para ter uma visão boa da escola, porque a gente tem escola que tem tudo, quase tudo. Tem escola que tem PDE, PDDE, Mais Educação, Escola Aberta, muitos programas e, de repente, caberia até uma avaliação de como essas escolas eram antes de ter tantos recursos e como essa questão do desempenho está hoje, dentro de todos esses programas. Eu acho que estando tudo em um sistema só, tenha uma caminhada de avaliação também nessa perspectiva (**Técnico E da CRE**).

Outro aspecto que convém mencionar, que aparece na fala de um dos técnicos, é a necessidade de se constituir espaços de discussão sobre os programas e ações desenvolvidos na escola. Segundo este técnico:

Porque eu acho, eu sinto falta disso, até de uma pesquisa mesmo, alguma coisa que venha olhando, do próprio MEC ou de onde for. Que a gente mesmo possa estar questionando. “Por que a gente não tem isso, mas tem aquilo? Como aumentar isso? Como ampliar isso de verdade?” [...] Faço até um apelo, vou aproveitar: que as universidades venham estar mais dentro da escola, venham participar mais disso, pesquisar, dar um retorno, para a escola se ver como algo aberto para concepções, aberto para estar mudando e ser um lugar melhor para essa nossa população; Que a gente possa garantir um processo bacana de conhecimento, que esse conhecimento seja para todos. Eu gosto muito desse chavão: “Para todos e para cada um”. Parece um chavão, mas eu acho que é o mínimo que a gente pode fazer. Cada aluno da nossa sala não se perder, ele pode caminhar e que o programa que vier que seja com esse intuito de estar garantindo uma melhoria para o professor, para o aluno, para esse espaço, para todos. Um lugar confortável, um lugar gostoso de troca de saberes, por que a gente quer que a escola seja esse lugar [...] (**Técnico D da CRE**).

Assim, este técnico expressa um discurso alinhado com o modelo de responsabilização pelo controle social, que, como considerado, fundamenta-se justamente na ampliação do espaço público, através da circulação de informações, dos debates e da fiscalização da ação governamental pelos cidadãos.

Também vemos, de modo geral, que os técnicos já incorporaram o discurso da responsabilização pelo resultado em suas perspectivas e valores. O fato de o PDE-Escola ensinar elementos desse modelo de política, associado às características do próprio município, de uma gestão mais focada nos elementos da responsabilização, a nosso ver, contribuem para isso.

Tendo sido analisado o processo de implementação do PDE-Escola no município do Rio de Janeiro, tendo em vista a participação das instâncias de mediação nesse processo, cabe investigar as escolas participantes do programa, o que será realizado no capítulo seguinte.

5. A rede municipal da cidade do Rio de Janeiro e as escolas PDE-Escola

Nesse capítulo, o estudo se volta para as escolas participantes do PDE-Escola. Dessa forma, o capítulo encontra-se dividido em cinco seções, apresentando os resultados em diferentes linhas de análise. Na seção 5.1 é feita uma breve descrição do universo de escolas participantes do programa.

A seção 5.2. apresenta uma análise descritiva dos processos institucionais das escolas investigadas no período de 2008-2012, de modo geral, comparando as escolas participantes do programa com as escolas não participantes do programa. Tal análise permite caracterizar as escolas que compõem o conjunto de escolas PDE-Escola, identificando quem são e como se definem em termos dos seus processos institucionais.

A seção 5.3. examina a evolução dos processos institucionais das escolas participantes da primeira edição do programa, apontando a tendência dos processos institucionais dessas escolas ao longo do tempo, bem como indicando eventuais mudanças ou permanências na situação educacional de tais escolas.

A seção 5.4. investiga um subconjunto de escolas dentro do primeiro conjunto de escolas PDE-Escola. Igualmente aqui é feita a análise da evolução dos indicadores educacionais dessas escolas, percebendo se elas apresentam diferenças ou semelhanças das demais escolas do conjunto, como um todo.

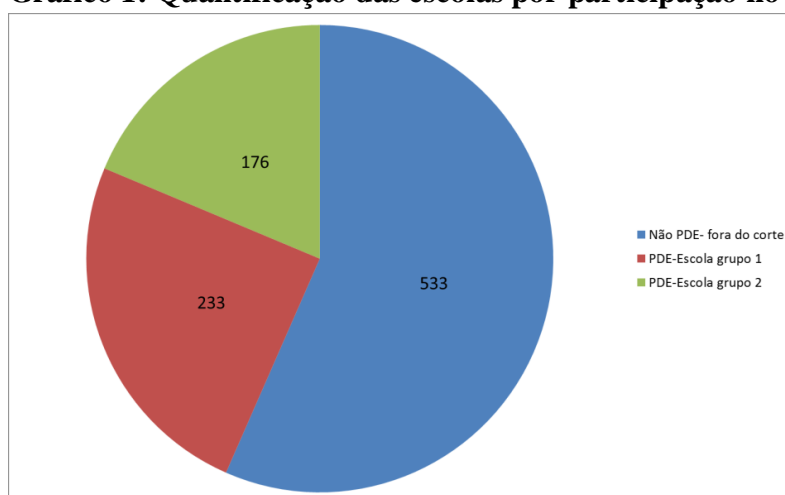
A seção 5.5. trata da análise dos planos de ação de quatro escolas selecionadas do primeiro grupo de escolas participantes do PDE-Escola, identificando os principais problemas e ações sinalizados na construção dos planos, bem como a articulação entre o diagnóstico realizado e as ações traçadas.

Finalmente, a seção 5.6. considera a evolução dos processos institucionais das quatro escolas analisadas na seção anterior, igualmente verificando se a tendência da situação educacional de tais escolas apresenta relação com o diagnóstico realizado na elaboração do plano do PDE-Escola.

5.1. O universo de escolas PDE-Escola

O primeiro passo da análise da caracterização das escolas foi a definição de quais escolas foram PDE-Escola no período de 2008-2012. Das 1337 escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, verificamos que as escolas PDE-Escola para o período analisado compõem dois grupos de escolas: as escolas que foram contempladas pelo programa em sua primeira edição, nos anos de 2008-2010 (PDE-Esc – Grupo I), e aquelas que participaram na segunda edição, em 2011-2012 (PDE-Esc – Grupo II). Também percebemos que 395 escolas nunca fizeram a Prova Brasil por não se encaixarem nos critérios de participação. São escolas exclusivamente de Educação Infantil; ou Educação de Jovens e Adultos; ou Educação Especial; ou ainda escolas que oferecem alguma dessas modalidades juntamente com o Ensino Fundamental, mas sem ter necessariamente turmas de 5º ano. Essas 395 escolas foram retiradas das análises. Assim, nosso universo de análise considera as escolas da rede municipal de ensino que ofertam o primeiro segmento, o segundo segmento ou os dois, e que participaram da Prova Brasil em pelo menos uma das suas edições, totalizando 942 escolas¹¹. São, portanto, escolas de 5º ano, de 9º ano ou os dois. O **gráfico 1** mostra o conjunto de escolas PDE-Escola no universo analisado. Conforme apontado pelo gráfico, quase a metade da rede já foi beneficiada pelo programa.

Gráfico 1: Quantificação das escolas por participação no PDE-Escola



Fonte: SME-RJ/Censo Escolar, 2011. Elaboração própria.

¹¹ Também há ocorrência de escolas que, atualmente, apresentam somente a Educação Infantil. No entanto, isso ocorre porque tais escolas ainda ofertavam o Ensino Fundamental e haviam participado da Prova Brasil quando foram selecionadas (priorizadas) para participar do programa.

Porém, convém ressaltar que identificamos, como pontuado no capítulo anterior, dentro do conjunto de escolas PDE-Escola do grupo I, *um subconjunto* de escolas que deu início à elaboração do plano ainda em 2008 (29 escolas). Este subconjunto integrou-se ao grupo posterior, em 2009, quando da criação do SIMEC, constituindo um único grupo (233 escolas). Dado a esse fato, são consideradas, de modo geral, apenas duas edições para o programa, tendo ocorrido a segunda em 2011, com a seleção de 176 escolas. No entanto, para propósitos de análise, interessa-nos também examinar os processos institucionais desse subconjunto de escolas PDE-Escola do grupo I (29 escolas), o que será feito mais à frente, na seção 5.4., como já explicitado.

Além disso, também convém destacar os critérios utilizados pelo MEC para priorizar as escolas. Desde 2007, como já considerado, o principal critério adotado pelo MEC para a participação no programa é o IDEB, conforme mostra o **quadro 1**. Assim, o grupo I foi selecionado a partir do IDEB de 2007; o Grupo II com base no IDEB de 2009; e o subconjunto de escolas do Grupo I de acordo com o IDEB de 2005.

Quadro 1: Critérios de seleção das Escolas PDE-Escola segundo o IDEB por ano e segmento

Ano de seleção	Critérios do IDEB por segmento
2005	Anos Iniciais - igual ou inferior a 2,7
	Anos Finais - igual ou inferior a 2,8
2007	Anos Iniciais - igual ou inferior a 3,0
	Anos Finais - igual ou inferior a 2,8
2009 (Parâmetro - média nacional)	Anos Iniciais - igual ou inferior a 4,4
	Anos Finais - igual ou inferior a 3, 7

Fonte: MEC. Elaboração própria.

5.2. As escolas PDE-Escola e seus processos institucionais

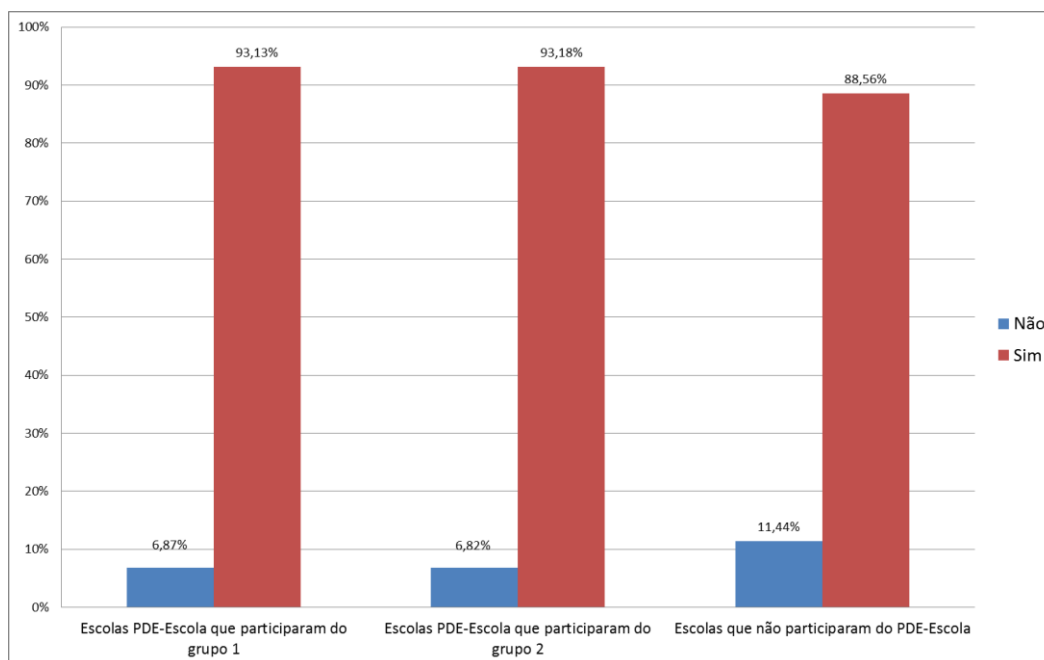
Nessa seção, procederemos a uma análise descritiva das escolas PDE-Escola em seus processos institucionais, segundo alguns eixos de análise, quais sejam: localização; perfil das escolas; perfil dos diretores; desempenho; questões sobre avaliação, currículo, expectativa do professor e evasão escolar; relação com a comunidade; Clima escolar, Liderança do diretor e Problemas de aprendizagem. As análises foram desenvolvidas, considerando a comparação entre os grupos de escolas: escolas participantes do PDE-Escola grupo I, escolas participantes do PDE-Escola grupo II e escolas que nunca participaram do PDE-Escola. Também foram feitas análises comparativas mais gerais, nas quais comparamos o universo de escolas PDE-Escola com as escolas não PDE-Escola. Para a operacionalização das análises, nesta seção, optamos por apresentar os resultados de forma geral, comparando o universo de escolas PDE-Escola com o universo de escolas não PDE-Escola.¹² Os dados foram obtidos através de duas fontes de dados com microdados, a saber: Prova Brasil 2011 e Censo escolar 2011. Os dados sobre o tamanho das escolas (número de turmas, de matrículas e de segmentos ofertados) são provenientes do Censo Escolar 2011. Já as demais informações foram obtidas na base de dados dos professores, diretores e das escolas da Prova Brasil de 2011. As questões que se referem ao perfil dos diretores e à relação da escola com a comunidade foram retiradas da base dos diretores; os dados de proficiência são da base das escolas; e os dados sobre avaliação, currículo, expectativa do professor, evasão escolar, Clima escolar, Liderança do diretor e Problemas de aprendizagem proveem da base dos professores.

Localização

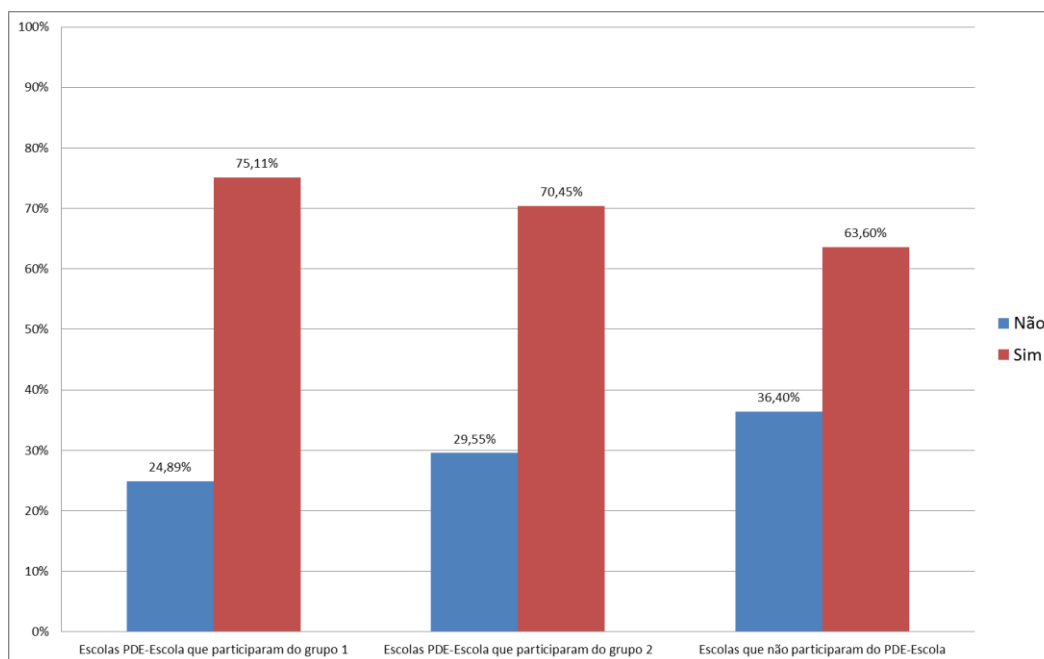
Alguns estudos mostram que as oportunidades educacionais estão distribuídas na cidade do Rio de Janeiro de forma heterogênea, redundando em

¹² As análises relativas aos grupos encontram-se em anexo. Em linha gerais, foram verificadas diferenças entre os dois grupos de escolas participantes do programa. As escolas do segundo grupo do PDE-Escola apresentaram, de modo geral, melhor desempenho, ainda que, por vezes, com pouca diferença, em comparação com as escolas do primeiro grupo. Nossa hipótese é que isso ocorra pelo fato de que as escolas do Grupo II são escolas que já apresentavam melhor desempenho, se comparadas as do grupo I, quando selecionadas, o que pode ser verificado pelos resultados do IDEB.

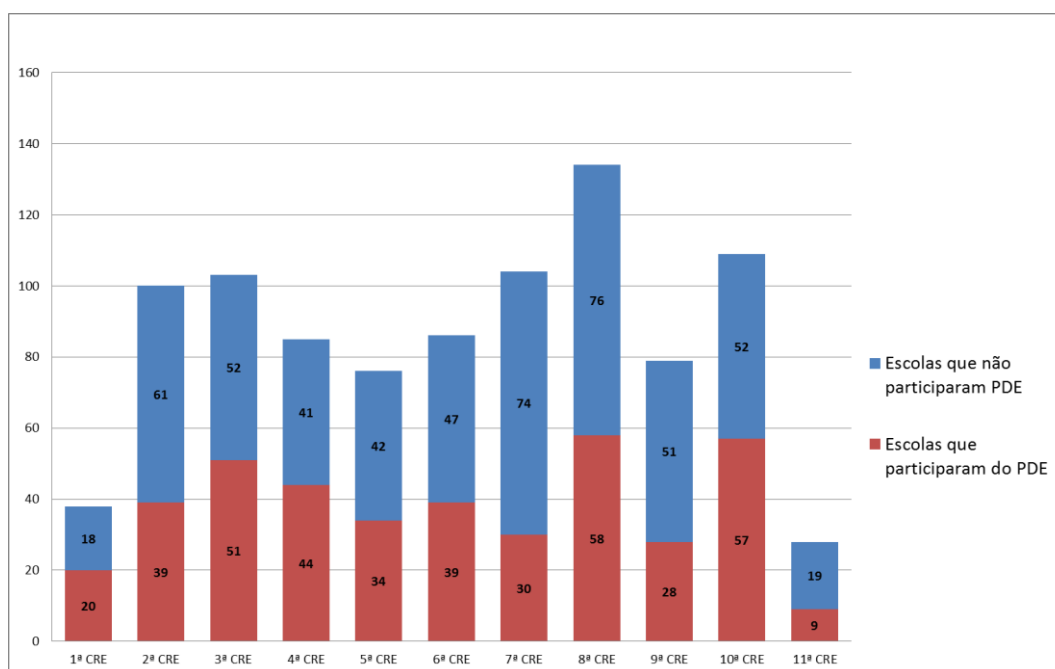
uma forte diferenciação entre as escolas quanto à qualidade educacional ofertada (ZUCCARELLI & CID, 2010; ALVES, LANGE & BONAMINO, 2010). De acordo com Zuccarelli & Cid (2010) verifica-se no território da cidade do Rio de Janeiro uma vasta periferia que concentra as piores médias no IDEB em oposição a poucos espaços que concentram as melhores médias, distribuídos por toda a cidade. Outras pesquisas apontam que a escola estar situada próxima a uma favela apresenta implicações importantes para sua qualidade, como por exemplo, um clima escolar menos propício à aprendizagem (RIBEIRO & KOSLINSK, 2009; CHRISTOVÃO & SANTOS, 2010). Nessa perspectiva, dois aspectos foram considerados na análise da localização das escolas: a proximidade de favelas e a distribuição das escolas por CREs. Considerando-se **os gráficos 2 e 3**, verifica-se que a presença de favelas no entorno da escola é uma realidade de todos os grupos de escolas. Atribuímos esse fato a própria configuração da cidade do Rio de Janeiro, caracterizada pela presença de favelas espalhadas pelo território, concentradas em áreas nobres da cidade (RIBEIRO, ALVES & FRANCO, 2008). No entanto, quando a distância em relação à escola diminui, sendo considerado o raio de 500m da escola, nota-se que a concentração de favelas no entorno da escola é maior entre as escolas participantes do programa. Em relação à distribuição por CREs (**Gráfico 4**), observa-se que as CREs que apresentam um maior número de escolas participantes do programa são, respectivamente: 8ª (58); 10ª (57); 3ª (51); 4ª (44). **O mapa 1** permite uma melhor visualização da distribuição das escolas PDE-Escola no território da cidade do Rio de Janeiro. Verifica-se que há poucas escolas participantes do programa em áreas abastadas da cidade, como, por exemplo, Copacabana e Barra da Tijuca, ocorrendo uma grande concentração em Bangu e na área do Complexo do Alemão.

Gráfico 2: Indicativo se há favela no raio de 1km entorno da favela

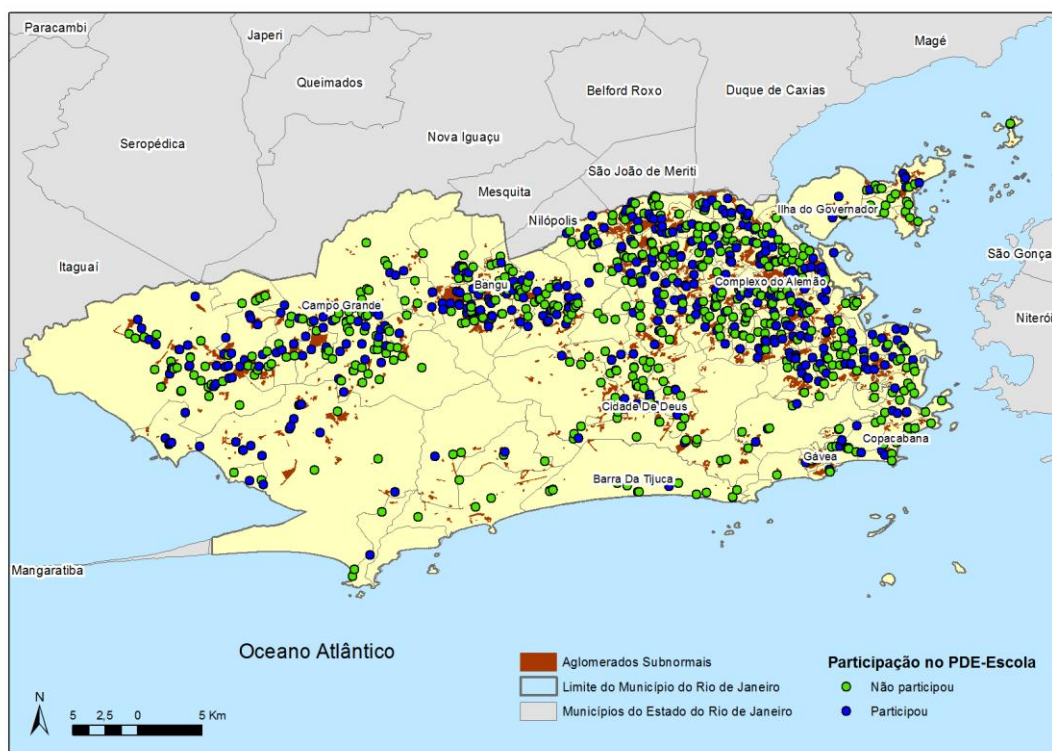
Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 3: Indicativo se há favela no raio de 500m entorno da favela

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 4: Escolas que participaram do PDE-Escola, segundo CRE

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Mapa 1 – Distribuição das escolas PDE-Escola no município do Rio de Janeiro.

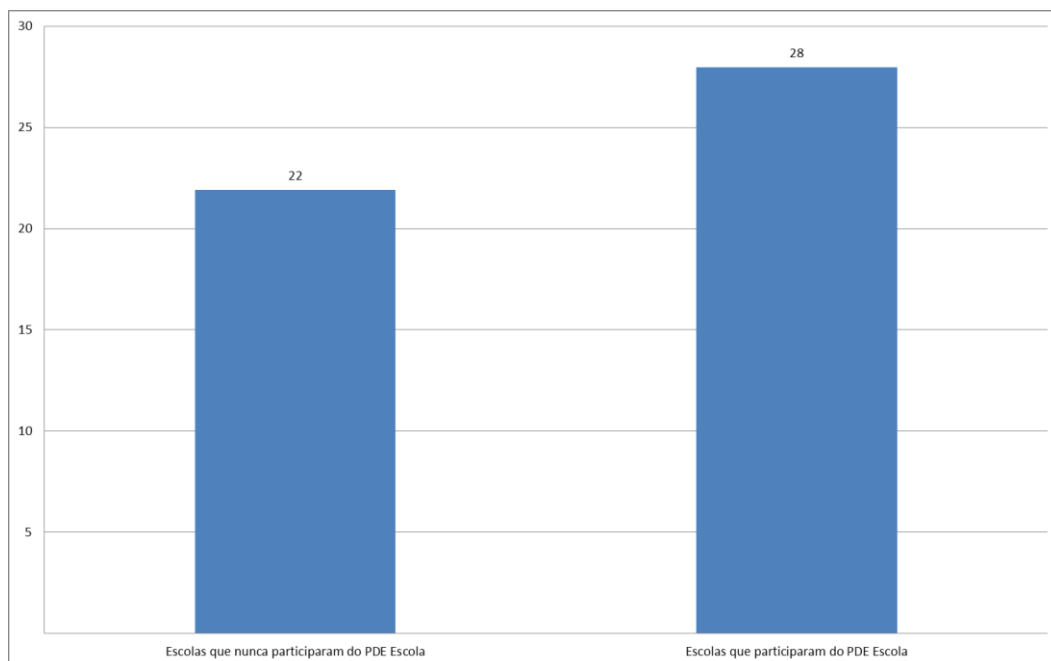
Perfil das escolas

No perfil das escolas, foi examinado o tamanho das mesmas, levando-se em consideração o número médio de turmas e matrículas; bem como o segmento oferecido (se são, em sua maioria, escolas de 5º ou 9º ano). Neste respeito, Soares (2004) ressalta que as evidências empíricas mostram que os alunos, principalmente os de famílias com menor nível socioeconômico, aprendem mais em turmas pequenas, pois tal condição permite que o professor tenha contato mais próximo e frequente com todos os alunos, podendo supervisionar melhor o trabalho dos mesmos, o que favorece a aprendizagem.

Também se analisou a escolaridade dos pais, adotando-se a máxima escolaridade destes como *proxy* de nível socioeconômico. Esta é uma variável importante para compreender o nível socioeconômico e a trajetória escolar dos estudantes, dado que inúmeras pesquisas têm apontado a forte associação entre escolaridade dos pais e condição socioeconômica das famílias, como igualmente têm sinalizado a alta correlação entre escolaridade dos pais e desfecho escolar dos alunos (BARBOSA, 2009; FRANCO *et al.*, 2007; SOARES & ALVES, 2003; entre outros). No que tange a este último aspecto, as pesquisas indicam que quanto maior a escolaridade dos pais, especialmente da mãe, maiores as chances dos estudantes avançarem na trajetória escolar.

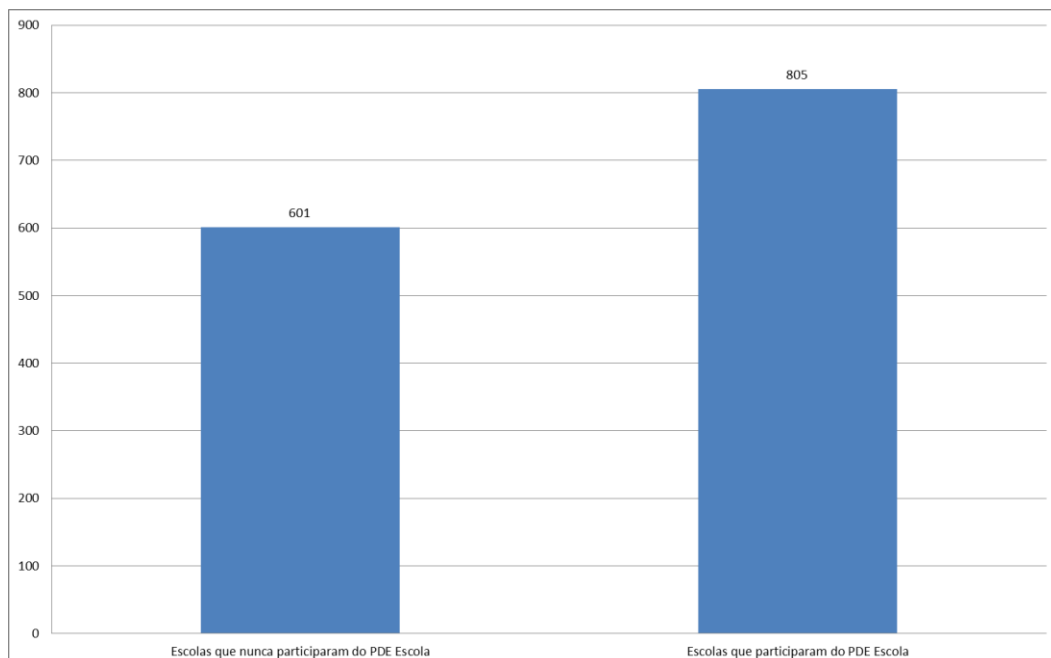
Os gráficos 5, 6, 7 apresentam as informações referentes ao tamanho da escola e aos segmentos oferecidos. Percebe-se que as escolas PDE-Escola são escolas maiores que as escolas não PDE-Escola, pois apresentam, em média, mais turmas e alunos matriculados. Quanto aos segmentos oferecidos, nota-se que entre as escolas PDE-Escola predominam escolas que ofertam os dois segmentos (35,70%), seguido de escolas de 5º ano (33,99%) e de 9º ano (26,65%); enquanto entre as escolas não participantes do programa há maior concentração de escolas de 5º ano (70,73%).

Gráfico 5: Número médio de turmas em 2011, por participação no PDE-Escola

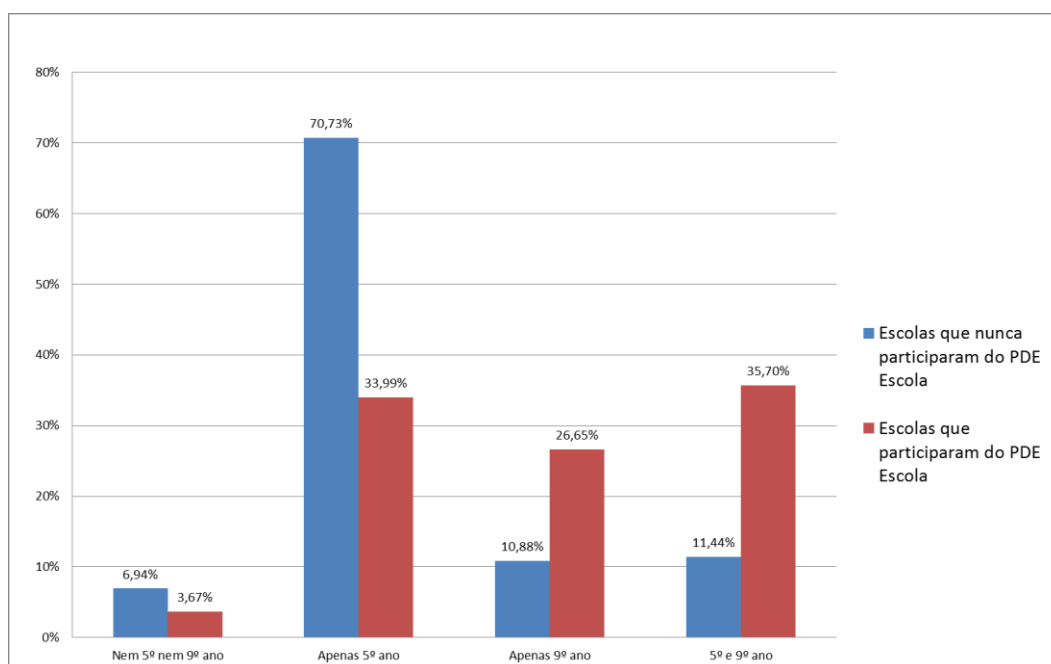


Fonte: Censo Escolar, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 6: Número médio de matrículas em 2011, por participação no PDE-Escola



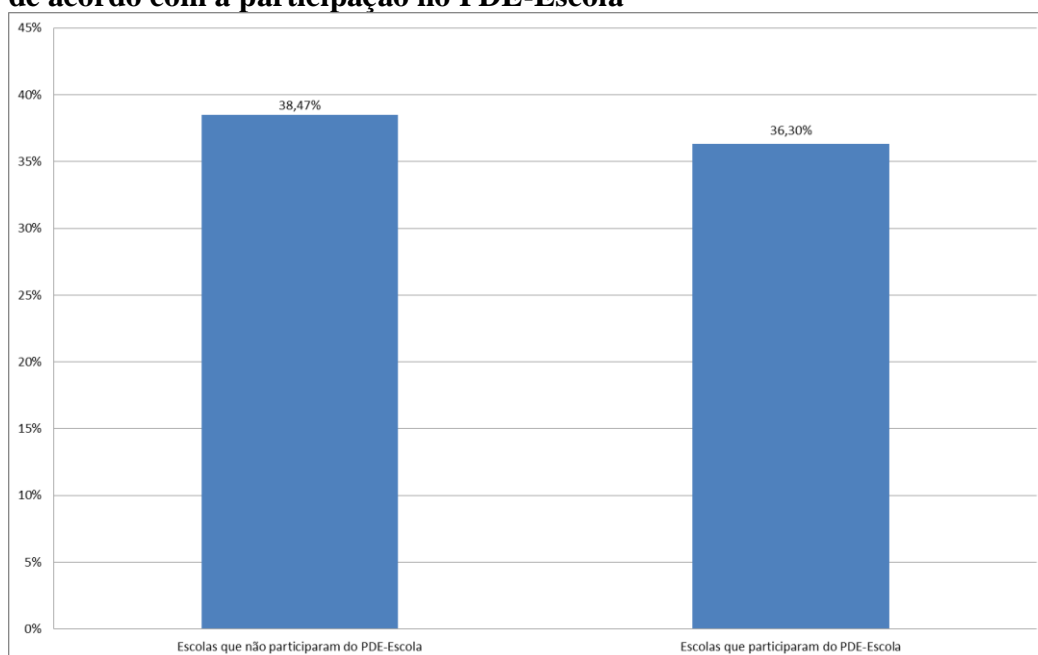
Fonte: Censo Escolar, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 7: Segmentos oferecidos pela escola em 2011

Fonte: Censo Escolar, 2011. Elaboração própria.

O gráfico 8 mostra a escolaridade dos pais. Considerando-se o conjunto de escolas, verifica-se que não há diferenças muito significativas no percentual médio de pais que possuem ensino médio ou superior entre os grupos. No entanto, as escolas que participaram do programa apresentam, em média, uma menor concentração, ainda que com pouca diferença, de pais mais escolarizados, em comparação com o grupo que não participou do programa.

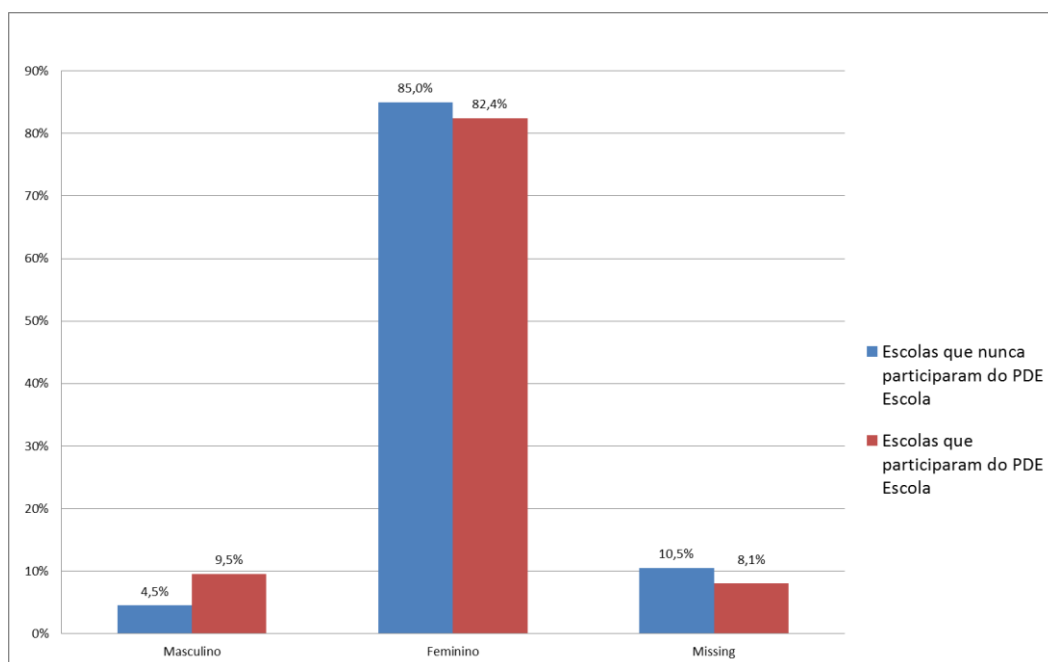
Gráfico 8: Percentual médio de pais que possuem ensino médio ou superior, de acordo com a participação no PDE-Escola



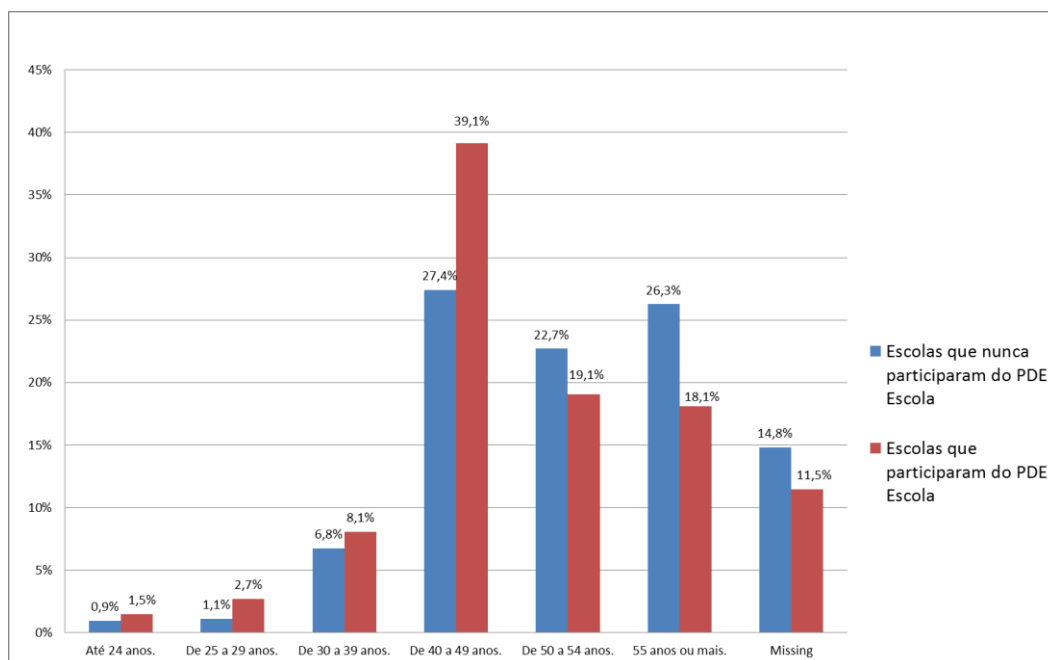
Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Perfil dos diretores

Conforme salientado no capítulo anterior, nos últimos anos, numerosos estudos têm apontado a relevância do diretor para a organização do trabalho escolar, influenciando, ainda que indiretamente, o desempenho dos alunos (LÜCK, 2009; POLON, 2009; PAES de CARVALHO *et al.*, 2012). **Os gráficos 9 a 14** apresentam o perfil dos diretores das escolas PDE-Escola em comparação com as escolas não participantes do programa.

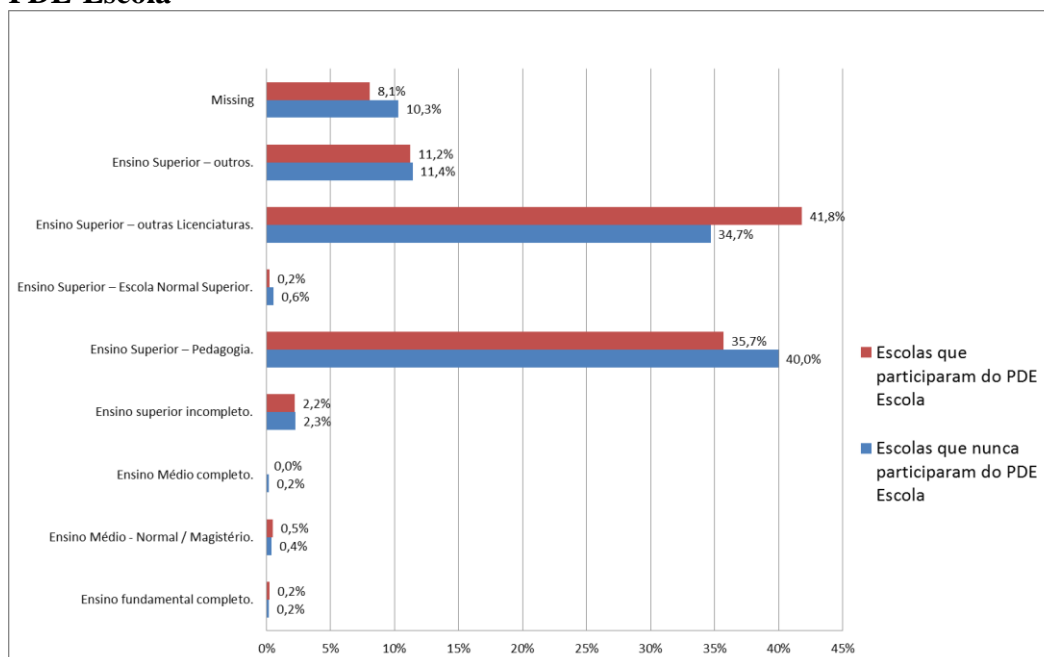
Gráfico 9: Sexo dos diretores, segundo participação no PDE-Escola

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 10: Idade dos diretores, segundo participação no PDE-Escola

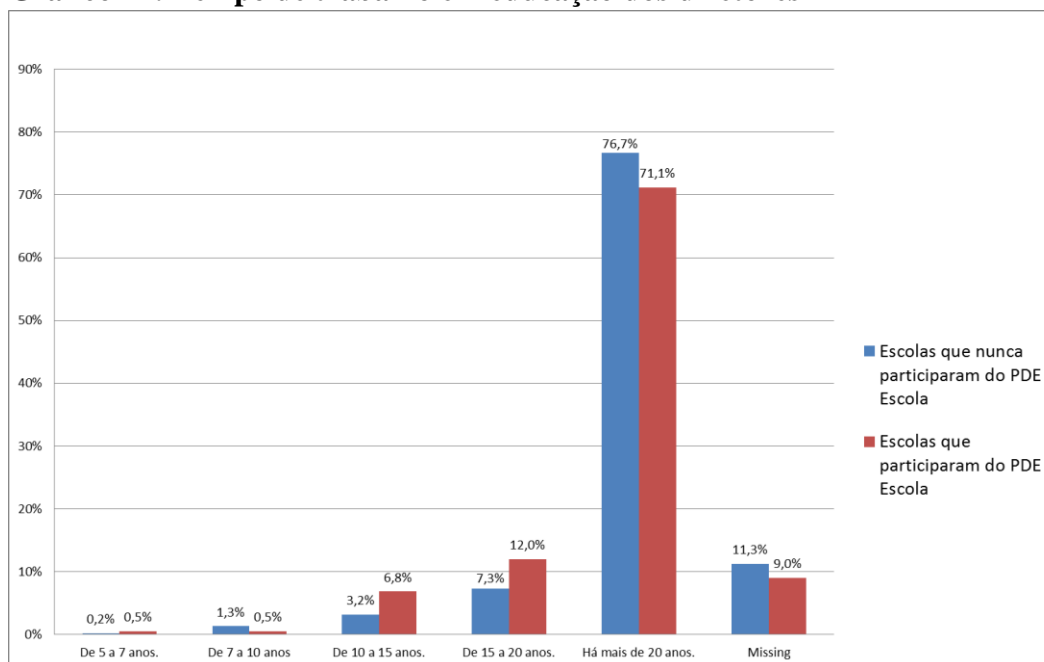
Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 11: Nível de escolaridade dos diretores, segundo participação no PDE-Escola

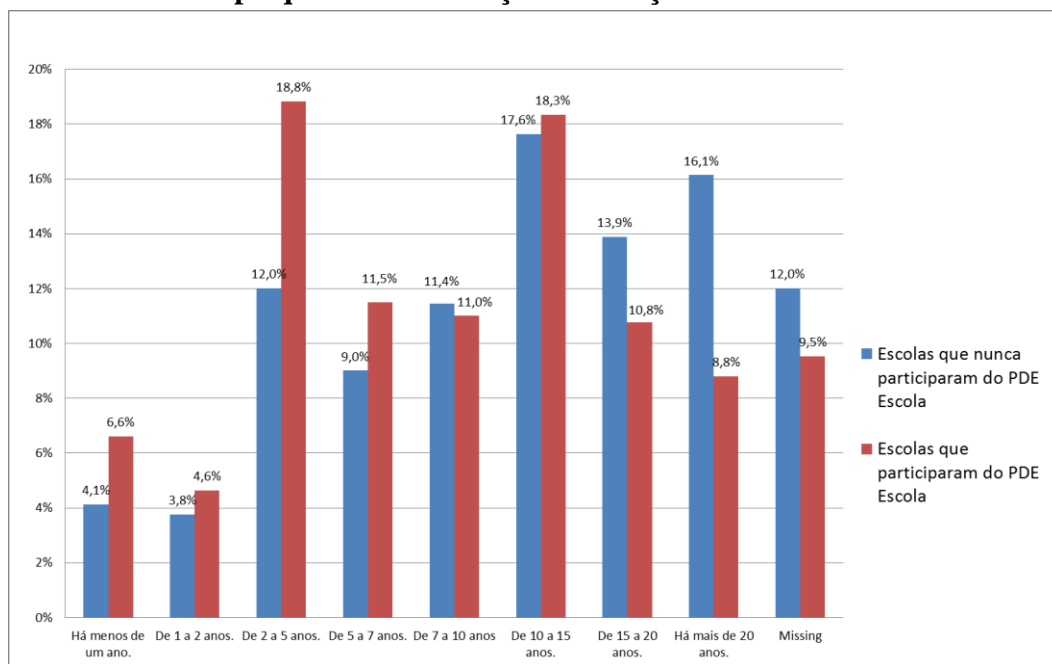


Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

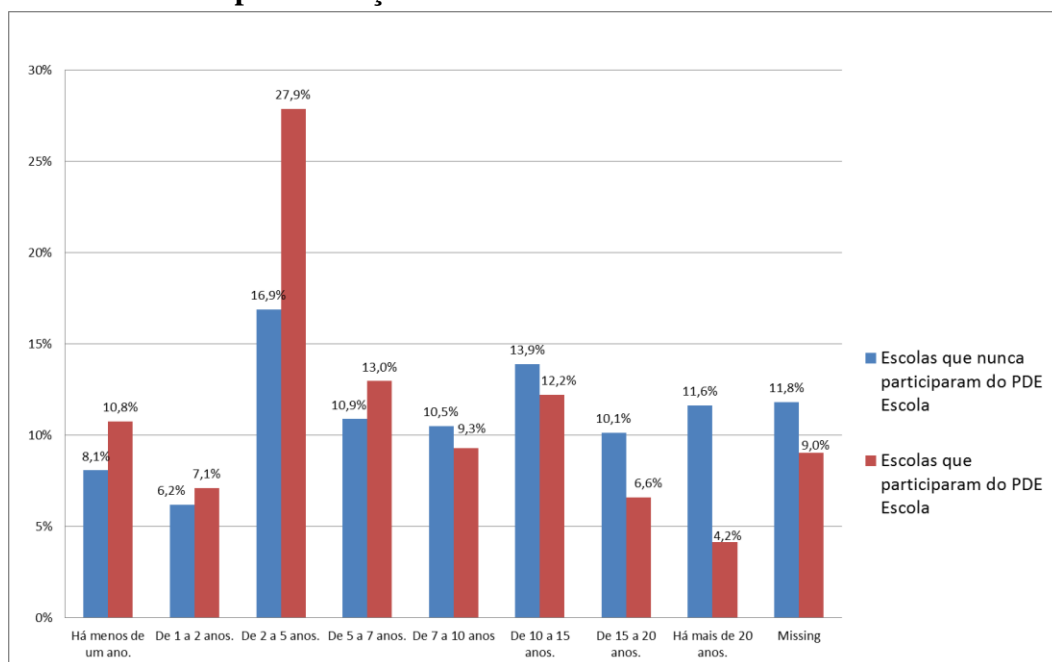
Gráfico 12: Tempo de trabalho em educação dos diretores



Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 13: Tempo que exerce a função de direção

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 14: Tempo de direção na escola atual

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Os gráficos mostram que:

- Em todos os grupos verifica-se que a maior parte dos diretores é do sexo feminino (mais de 80%). No entanto, entre as escolas PDE-Escola,

encontra-se uma presença maior de diretores homens, ainda que em proporções pequenas, em comparação com quem não é PDE-Escola;

- Em relação à idade, novamente há um padrão entre todos os grupos de escolas. Os diretores têm, em sua maioria, mais de 40 anos (mais de 70%), concentrando-se principalmente na faixa entre 40-49 anos;
- A maioria dos diretores das escolas de todos os grupos apresenta Nível Superior (mais de 80%). Porém, nota-se que entre o grupo de escolas PDE-Escola a maior parte fez licenciatura e entre as escolas não participantes do programa a formação se concentrou na área da Pedagogia.
- Também foi verificado um padrão no que diz respeito ao tempo de trabalho em Educação. De forma geral, todos os grupos de escolas registram diretores com mais de 20 anos de atuação na área da educação (mais de 70%), sendo que no grupo PDE-Escola esse percentual é um pouco menor.
- As Escolas PDE-Escola registram um maior percentual de diretores com menos tempo na função (menos de 10 anos – 52,5%), concentrando-se na categoria entre 2 a 5 anos (18,8%).
- Todos os grupos de escola também apresentam concentração de diretores com menos de 10 anos na direção da escola. No entanto, esse percentual é maior entre as escolas PDE-Escola (68,1), ou seja, as escolas PDE-Escola têm diretores com menor tempo na direção da escola.

Desempenho

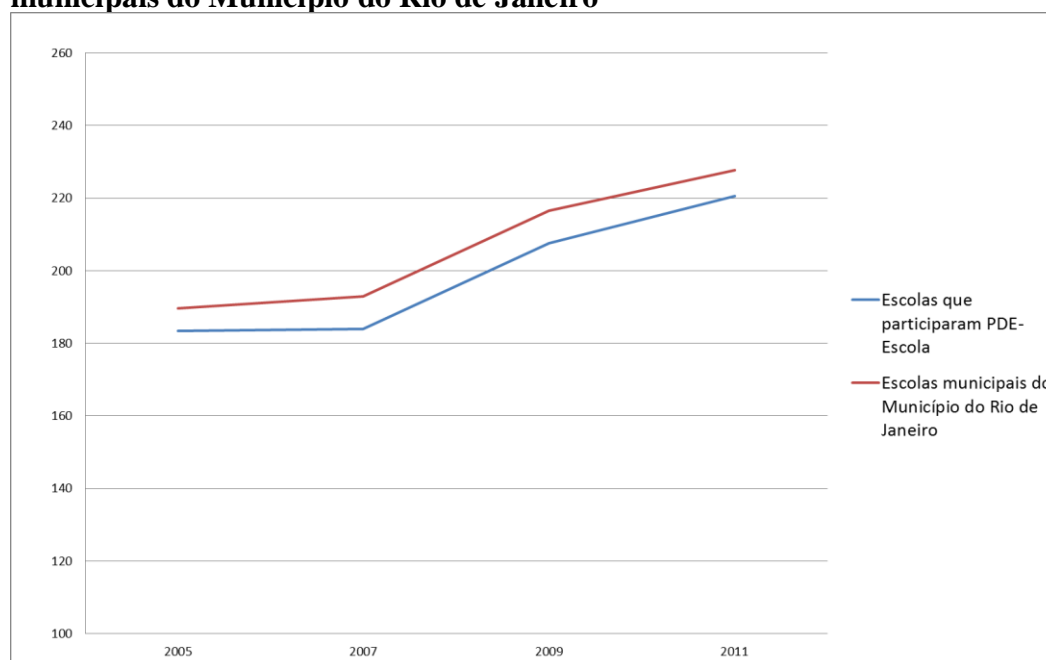
Para a avaliação do desempenho, consideramos um conjunto de variáveis que, segundo alguns autores (FERNANDES & NATENZON, 2003; FRANCO, ALVES & BONAMINO, 2007; SOARES, 2009) refletem a qualidade e o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, três indicadores merecem destaque, dado que estão estreitamente relacionados à melhoria da qualidade da educação, a saber: Proficiência em Matemática, IDEB e percentual de alunos abaixo do básico.

Como é menos recorrente a adoção de níveis de desempenho como indicador educacional, neste ponto se faz importante um esclarecimento em relação ao percentual de alunos abaixo do básico. Este conceito trabalha com a perspectiva

de níveis de desempenho (aprendizagem), ao invés de médias. Dessa forma, os resultados dos alunos são agrupados em quatro níveis de proficiência: abaixo do básico, básico, proficiente e avançado. De acordo com Soares (2009), este formato possibilita que cada escola promova atividades focadas nas demandas específicas dos estudantes, ajudando-os a melhorarem seu desempenho. Na presente análise, tomamos como referência o nível abaixo do básico, pois este indica o percentual de alunos nas escolas investigadas que não aprendeu o mínimo de conhecimento esperado, necessitando de reforço imediato.

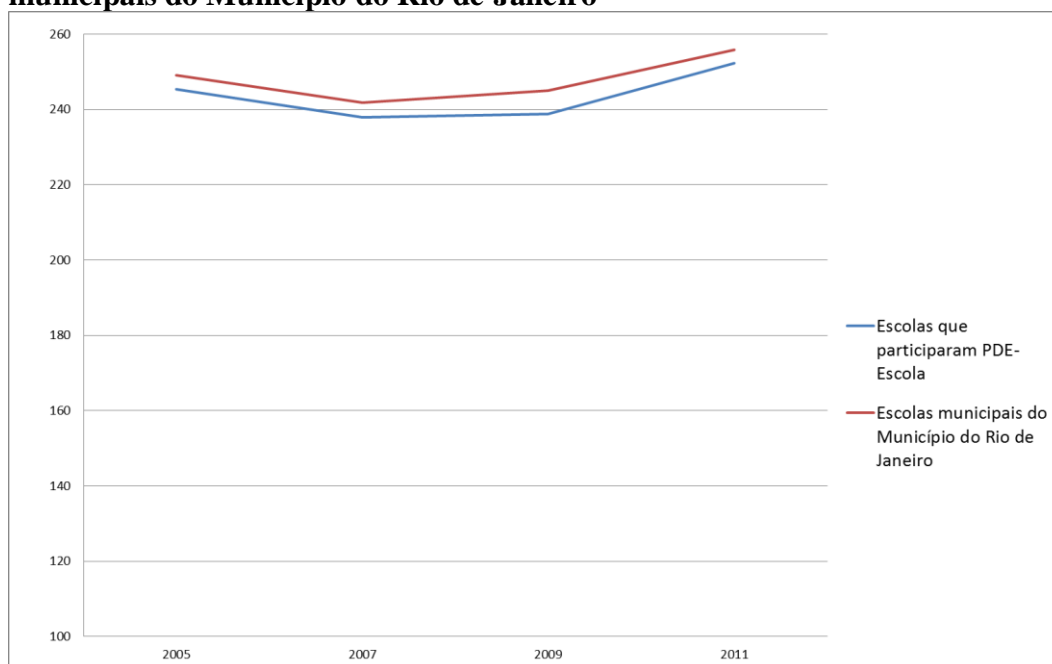
Os gráficos 15 e 16 mostram, respectivamente, a evolução do desempenho de Matemática na Prova Brasil entre os grupos de escolas analisados desde 2005, para os anos iniciais e finais. Em relação ao desempenho nos anos iniciais, nota-se que as escolas participantes do PDE-Escola, de modo geral, apresentam o desempenho médio abaixo das escolas não participantes do programa, embora este esteja crescendo. Quanto aos anos finais, de forma geral, os grupos PDE-Escola e não PDE-Escola apresentam uma evolução semelhante no desempenho médio (queda, estabilização, aumento). No entanto, as escolas PDE-Escola sempre registram desempenho médio abaixo das escolas não PDE-Escola ao longo de todo período.

Gráfico 15: Evolução comparativa do desempenho médio em matemática (anos iniciais) entre escolas que participaram do PDE-Escola e escolas municipais do Município do Rio de Janeiro



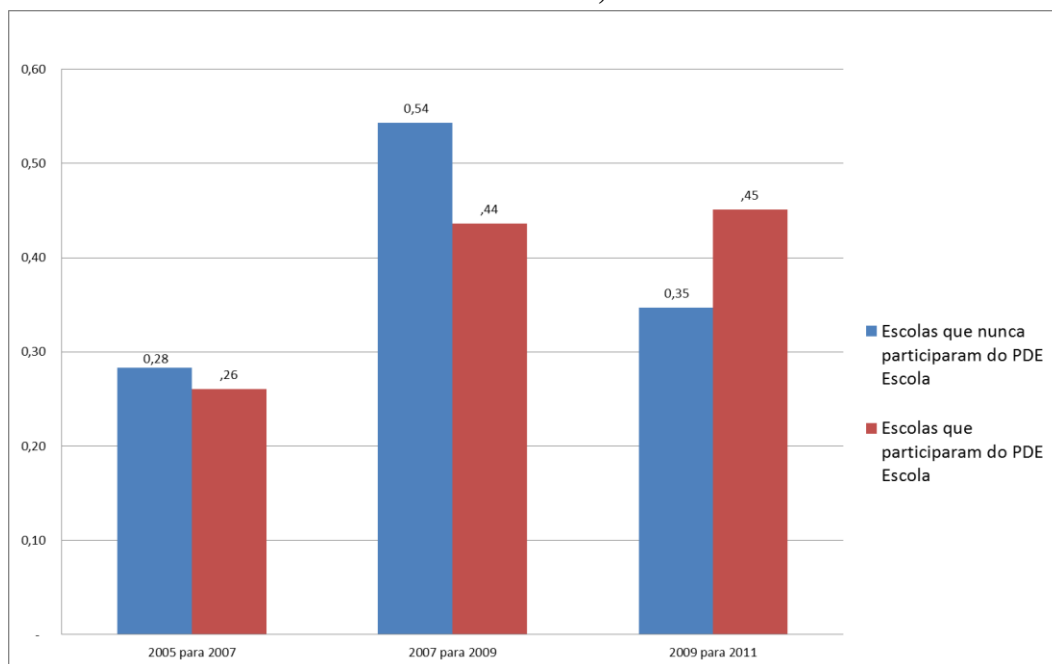
Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 16: Evolução comparativa do desempenho médio em matemática (anos finais) entre escolas que participaram do PDE-Escola e escolas municipais do Município do Rio de Janeiro

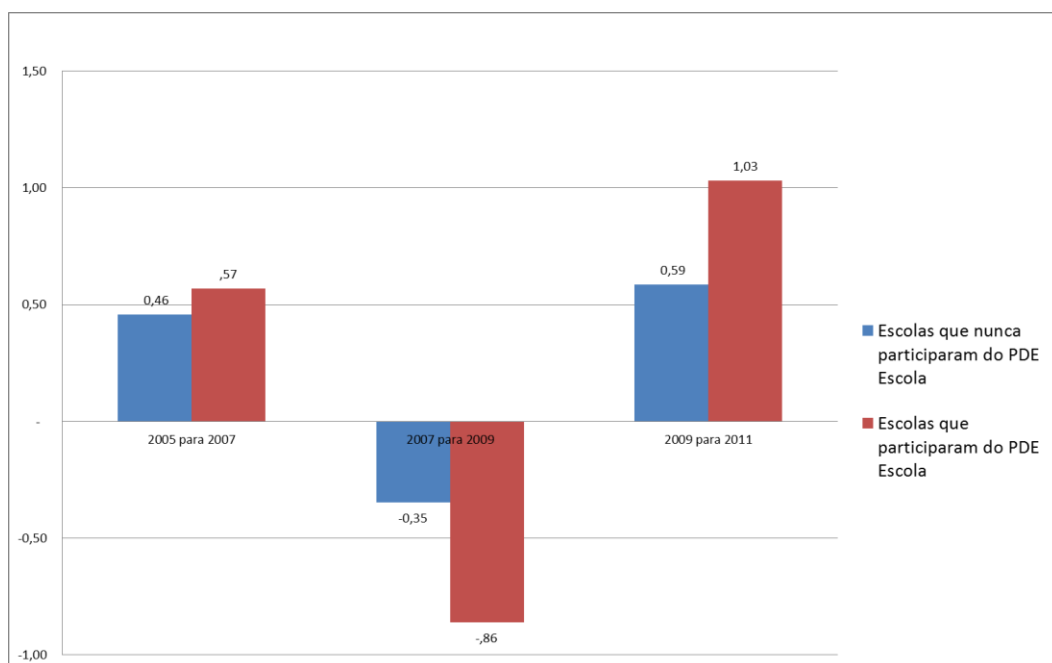


Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Dando continuidade à análise, verificamos a média do crescimento do IDEB, considerando os ganhos obtidos entre cada ano de edição do índice, igualmente para os anos iniciais e finais. **Os gráficos 17 e 18** apresentam os resultados. Percebe-se que as escolas que participaram do PDE-Escola apresentam, em média, menores ganhos médios no crescimento do IDEB entre as edições de 2005-2007 e de 2007-2009. No entanto, este conjunto de escolas apresentou ganhos expressivos entre os anos de 2009-2011, mostrando melhor desempenho que o grupo de escolas não participantes do programa neste respeito. No entanto, para os anos finais, os resultados são menos favoráveis, uma vez que se observa maior oscilação na média do crescimento do IDEB, para todos os grupos. Destaca-se que há uma queda significativa na média do crescimento do índice entre os anos de 2007-2009 e um aumento expressivo entre 2009-2011, sendo que para as escolas PDE-Escola estes impactos, tanto negativos quanto positivos, são maiores.

Gráfico 17: Média de crescimento do IDEB, anos iniciais

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

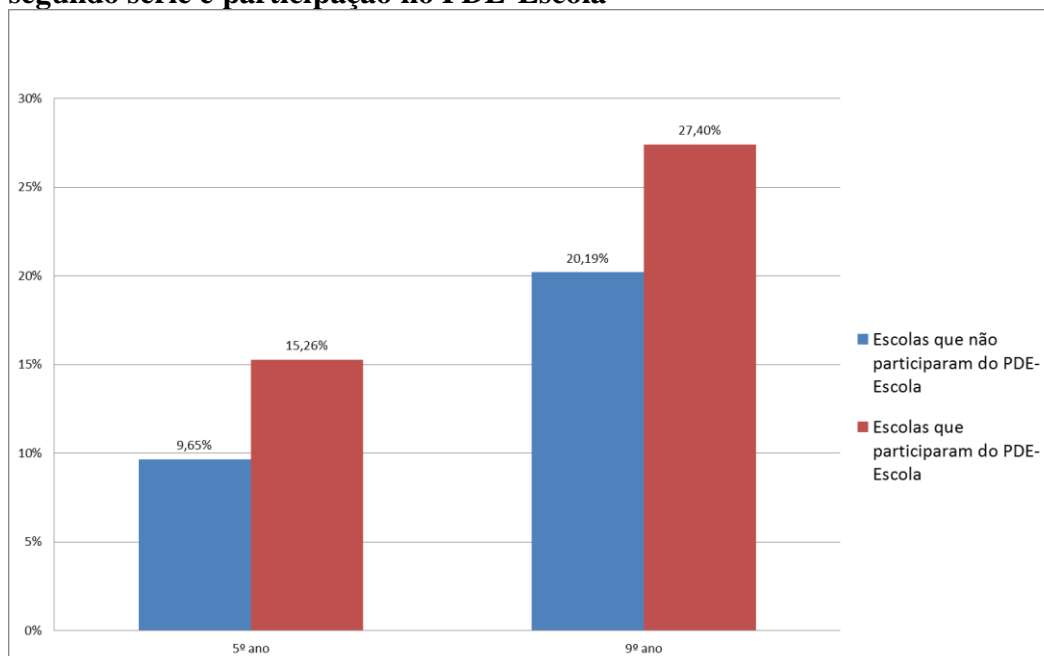
Gráfico 18: Média de crescimento do IDEB, anos finais

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Em relação ao percentual de alunos abaixo do básico, conforme pode ser observado no **gráfico 19**, as escolas PDE-Escola possuem, em média, se comparadas com as escolas não PDE-Escola, maior percentual de alunos abaixo

do básico, tanto para o 5º ano, quanto para o 9º ano; sendo que as escolas do 9º ano têm, em média, desempenho inferior.

Gráfico 19: Percentual médio de alunos abaixo do básico em matemática, segundo série e participação no PDE-Escola

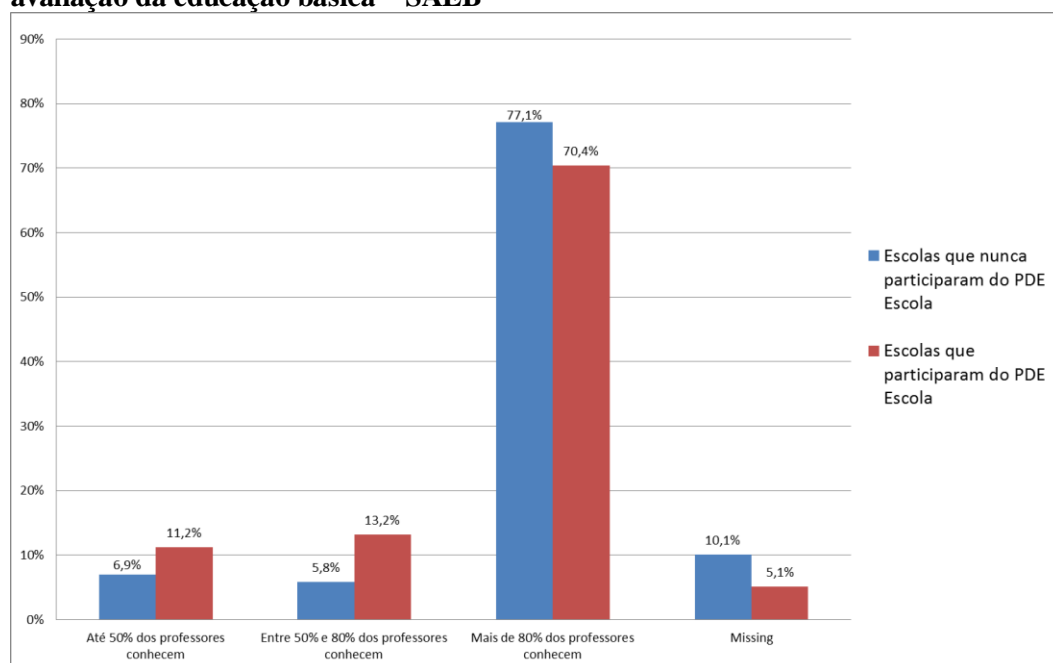


Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Questões sobre avaliação, currículo, expectativa do professor, evasão e reprovação escolar

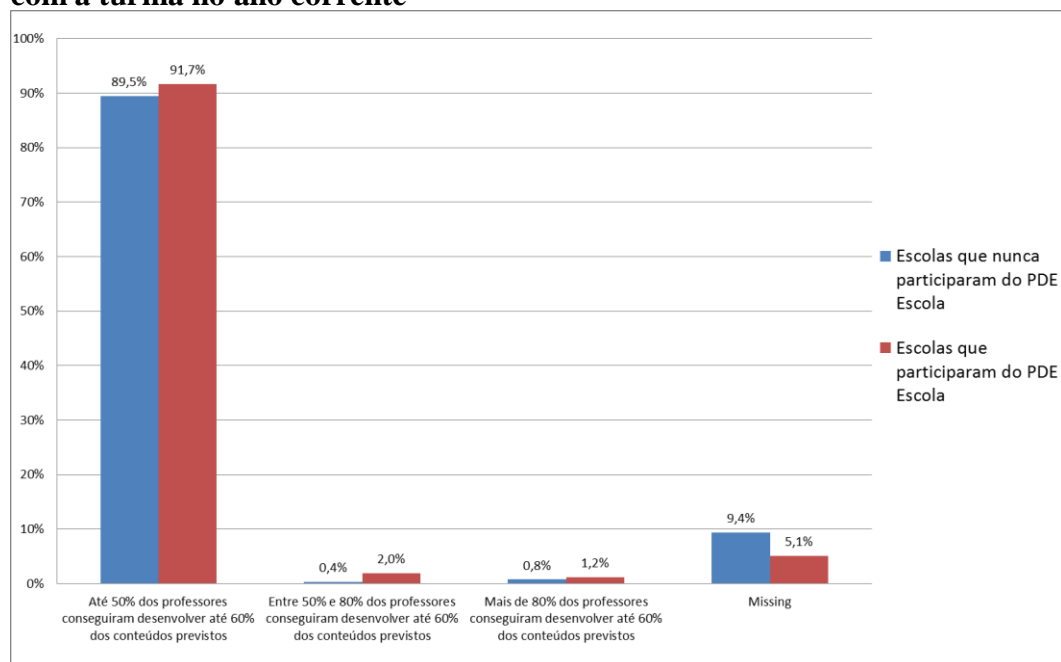
Neste eixo, analisamos questões referentes ao conhecimento dos professores sobre avaliações externas, ao percentual de conteúdos trabalhados, à expectativa do professor sobre a trajetória escolar de seus alunos, e aos programas desenvolvidos na escola para combater a evasão escolar (**vide gráficos 20, 21, 22, 23, 24**). Estes são aspectos que também interferem na qualidade do ensino e na aprendizagem dos alunos (SAMMONS, 2008; SOARES, 2004; FRANCO *et al.*, 2007).

Gráfico 20: Conhecimento, por parte dos professores, dos resultados do sistema de avaliação da educação básica – SAEB

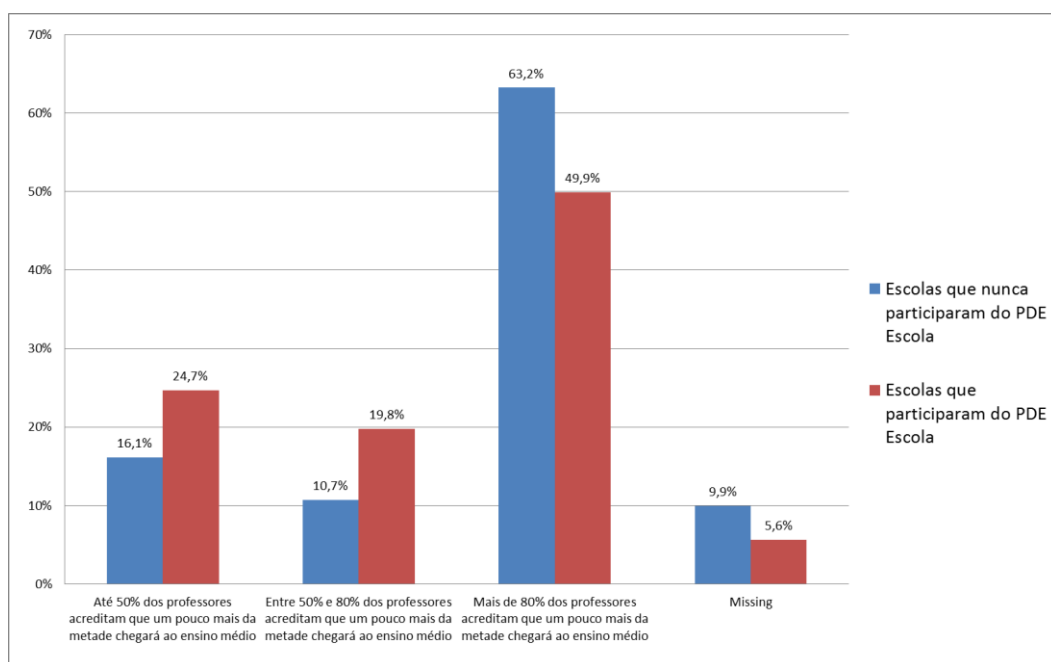


Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

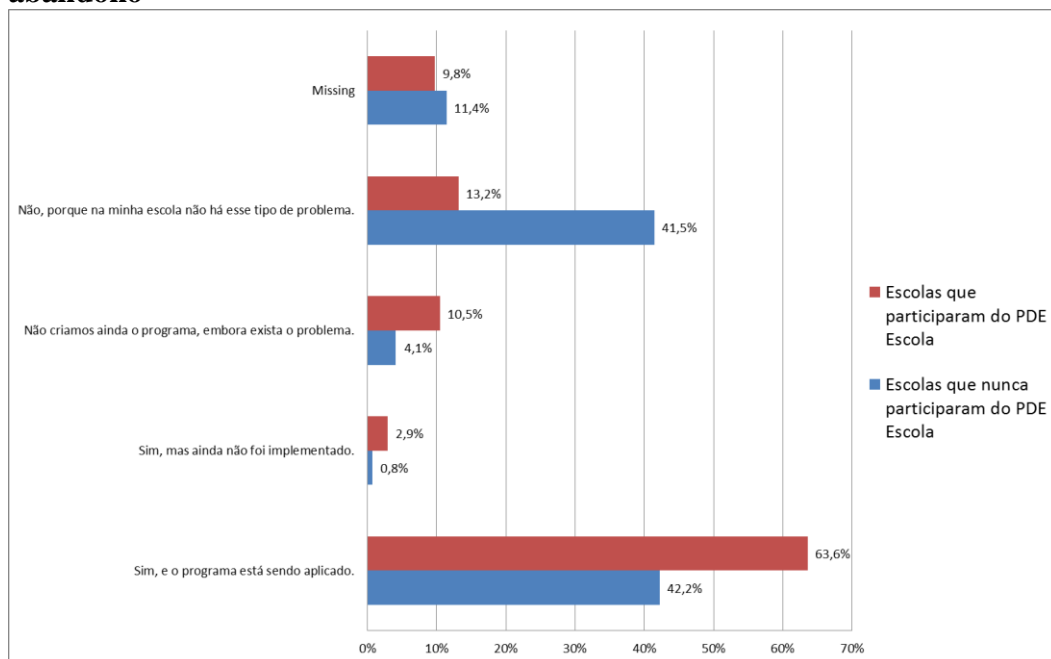
Gráfico 21: Quantidade de conteúdo previsto desenvolvido pelo professor com a turma no ano corrente



Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

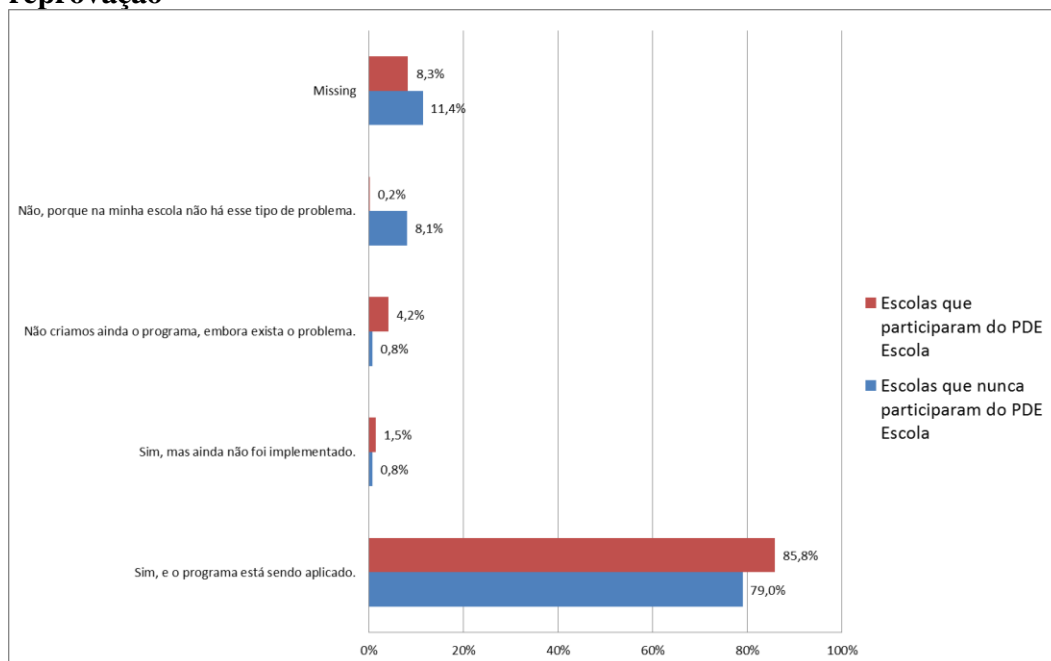
Gráfico 22: Expectativa docente em relação à conclusão do ensino médio

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Gráfico 23: Existência, na escola, de programa de redução de taxas de abandono

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Gráfico 24: Existência, na escola, de programa de redução de taxas de reprovação



Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Os dados indicam que:

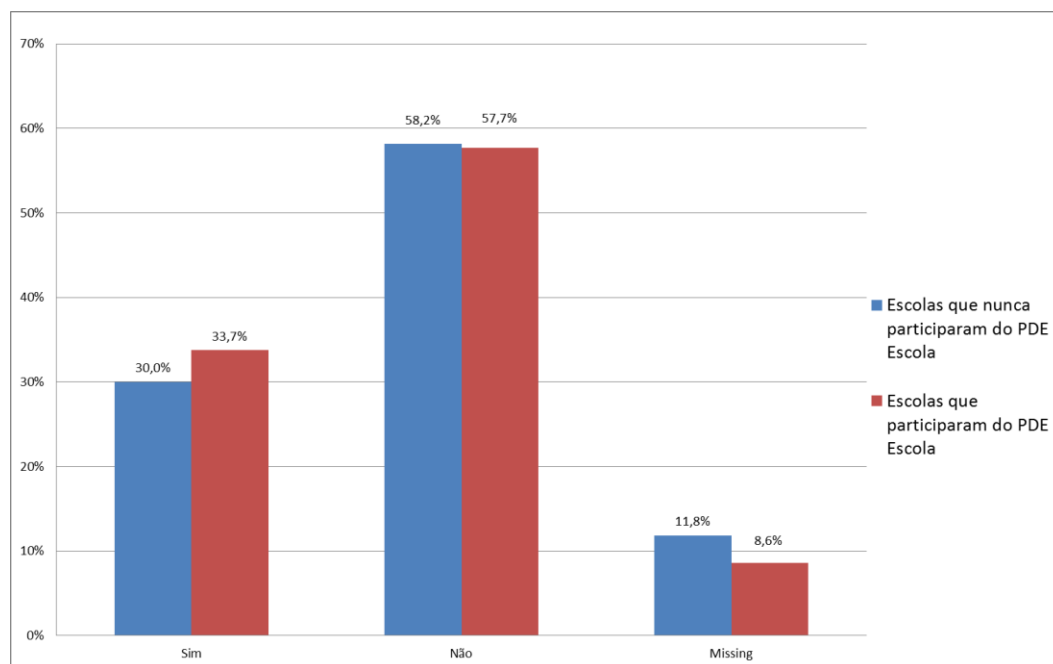
- A maior parte dos professores (mais de 70%) conhece os resultados do SAEB da sua escola. Porém, esse percentual é menor entre os professores das escolas PDE-Escola;
- Considerando o conjunto de escolas, de modo geral, há uma maior concentração de professores na categoria “até 50% dos professores conseguiram desenvolver até 60% dos conteúdos previstos” (mais de 80%). O percentual de professores nas demais categorias é praticamente insignificante. No entanto, cabe assinalar que as escolas PDE-Escola apresentam, ainda que a diferença seja de alguns pontos percentuais, um desempenho melhor nesse aspecto.
- Quanto à expectativa do professor, quando examinamos a categoria “com mais de 80% dos professores” - categoria que apresenta a maior concentração para ambos os grupos -, as escolas PDE-Escola demonstram uma expectativa menor do professor (49,9%), se comparadas com as escolas não PDE-Escola (63,2%);
- As escolas PDE-Escola possuem mais programas voltados para o abandono escolar (63,6%) do que as escolas não PDE-Escola (42,2%). O

mesmo se verifica em relação aos programas direcionados à redução da reprovação escolar; sendo, respectivamente entre os grupos de escolas, 85,8% (PDE-Escola) e 79% (não PDE-Escola). Entretanto, cumpre registrar que as escolas, de modo geral, desenvolvem mais programas relacionados à reprovação do que ao abandono escolar. Isso fica mais evidente entre o grupo de escolas que nunca participou do PDE-Escola.

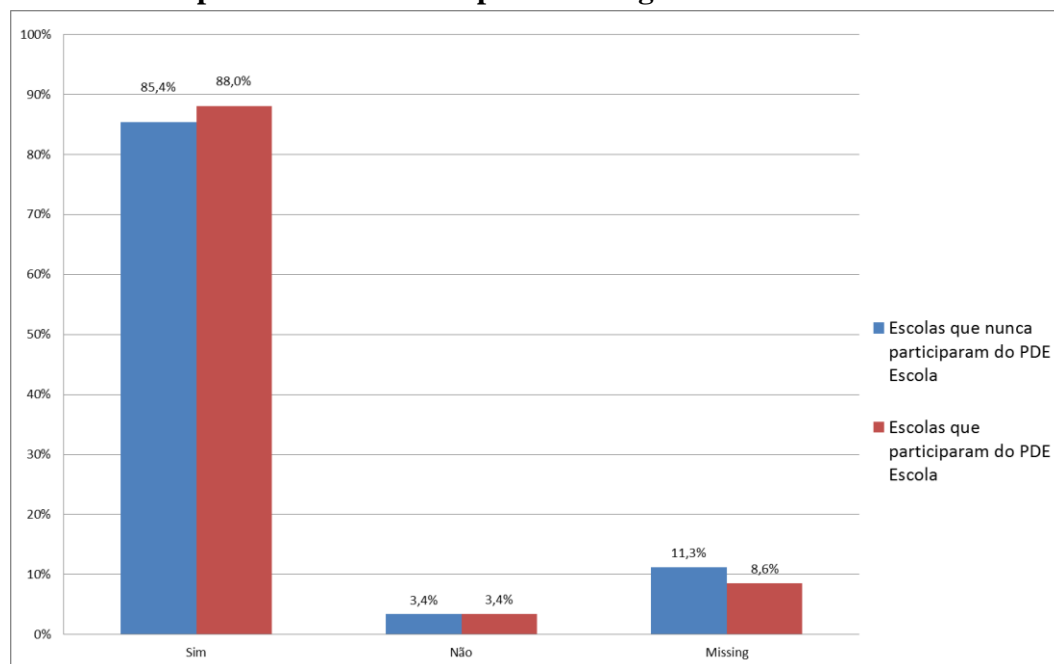
Relação com a comunidade

Na relação da escola com a comunidade, consideramos variáveis que expressam o envolvimento das escolas com a comunidade, como um todo, incluindo as interlocuções com a comunidade local, com as instâncias superiores (que pode ser MEC, SME, CREs), com outras escolas, bem como interferências externas de diferentes ordens. **Os gráficos 25 a 28** apresentam os dados para este conjunto de variáveis.

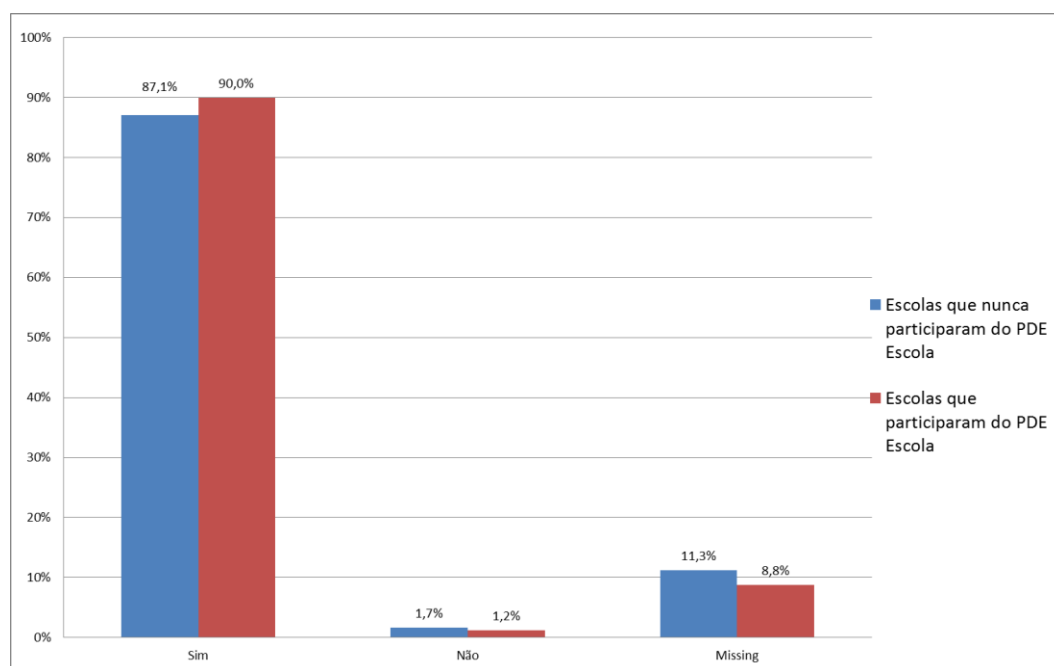
Gráfico 25: Interferências externas na gestão



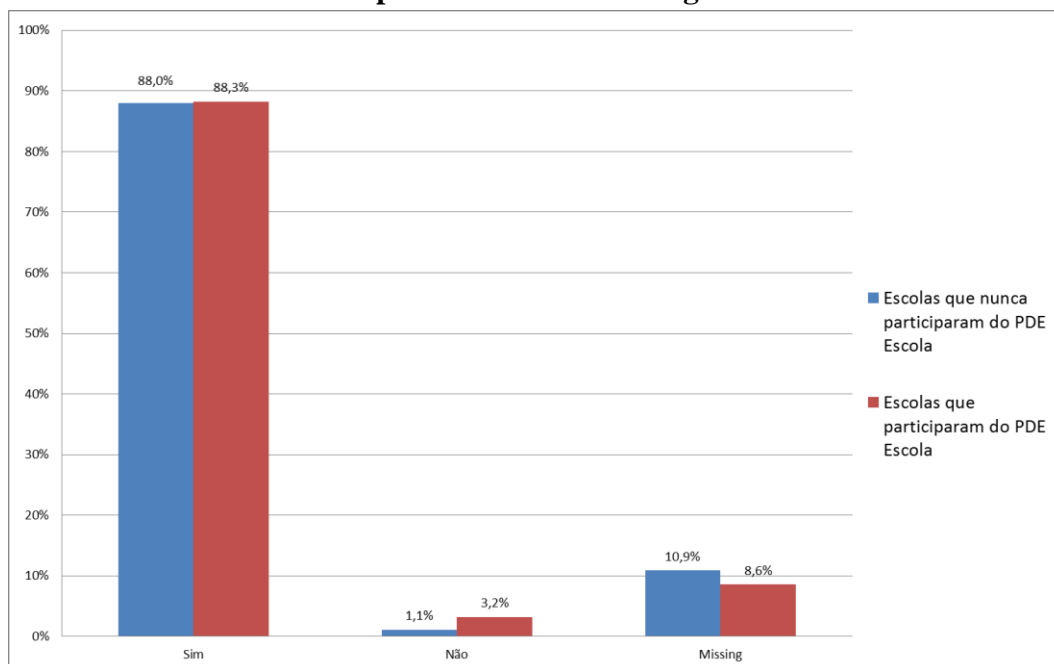
Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Gráfico 26: Apoio de instâncias superiores na gestão

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Gráfico 27: Existência de troca de informações com diretores de outras escolas

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Gráfico 28: Existência de apoio da comunidade à gestão

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Os resultados reportados demonstram que, em linhas gerais, considerando o conjunto de escolas, as escolas expressam manter uma boa relação com a comunidade escolar. No entanto, nota-se que o grupo de Escolas participantes do PDE-Escola expressa uma maior interferência de instâncias superiores, como igualmente maior interlocução com diretores de outras escolas, do que o grupo que não participou do programa. Quando se examina cada variável em particular, é possível inferir que:

- Mais da metade das escolas alega não ter interferências externas para o exercício do cargo de diretor na escola. No entanto, se considerarmos a categoria sim, percebe-se que essa interferência é maior nas escolas PDE-Escola;
- De forma geral, há o reconhecimento do apoio de instâncias superiores nas condições existentes para o exercício do cargo de diretor (mais de 80%) entre os diferentes grupos de escolas, sendo maior entre as escolas participantes do PDE-Escola, ainda que com pouca diferença;
- A maior parte dos diretores (90%) registra ocorrer troca de informações com diretores de outras escolas. Essa troca é maior entre o grupo PDE-Escola, ainda que, igualmente aqui, com pouca diferença em termos percentuais;

- A maior parte dos diretores admite haver apoio da comunidade à sua gestão (mais de 85%), para todos os grupos de escolas. Não há diferenças expressivas entre os grupos nesse respeito.

Clima escolar – Liderança do diretor – Problemas de aprendizagem

Dando continuidade à análise das escolas em relação aos seus processos institucionais, também investigamos questões que captavam o funcionamento da escola em termos de clima escolar, liderança do diretor e a percepção dos professores sobre as causas dos problemas de aprendizagem dos alunos. Para tanto, procedemos a uma análise fatorial, para construir três índices, quais sejam: Índice de Clima Escolar, Índice de Liderança do Diretor e Índice de Problemas de Aprendizagem. A análise fatorial foi utilizada com o propósito de reduzir em um único fator variáveis fortemente associadas entre si (FIGUEIREDO & SILVA, 2010).

A construção do Índice de Clima Escolar se deu a partir da seleção de variáveis da base do professor que captam a percepção dos professores sobre algumas questões relacionadas à gestão, dimensionando o grau de gravidade de tais problemas na escola. A seleção das variáveis que compõem este índice, bem como o Índice de Liderança do Diretor, baseou-se no estudo desenvolvido por Paes de Carvalho et al. (2012) sobre os impactos da liderança do diretor sobre o desempenho escolar dos alunos das diferentes das redes de ensino da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir dos dados dos questionários contextuais da Prova Brasil 2009. O **Quadro 2** apresenta a descrição das variáveis que compõem o índice e suas respectivas cargas fatoriais:

Quadro 2: Cargas fatoriais do índice de Clima Escolar

Índice de Clima Escolar - 2011	
Variável: Ocorreu na escola...	Carga Fatorial
Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries	0,596
Carência de pessoal administrativo	0,690
Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)	0,699
Alto índice de faltas por parte dos professores	0,639
Alto índice de faltas por parte dos alunos	0,371
Problemas disciplinares causados pelos alunos	0,560
Extraction Method: Principal Component Analysis	
Variância explicada = 36,32%	
KMO = 0,753	
Alfa de Cronbach = 0,647	

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

O índice de liderança do diretor foi construído com o objetivo de aprofundar a análise sobre a gestão das escolas investigadas. Igualmente aqui foram utilizadas variáveis do questionário do professor sobre as percepções dos mesmos no que diz respeito à atuação do diretor diante de algumas situações que impactam o funcionamento da escola. A descrição das variáveis que compõem este índice e suas respectivas cargas fatoriais encontram-se no **quadro 3**.

Quadro 3: Cargas fatoriais do índice de Liderança do Diretor

Índice de Liderança do Diretor	
Variável	Carga Fatorial
O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho	0,849
Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional	0,855
O(A) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola	0,818
O(A) diretor(a) estimula atividades inovadoras	0,806
Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a)	0,699
Extraction Method: Principal Component Analysis	
Variância explicada = 65,18%	
KMO = 0,840	
Alfa de Cronbach = 0,862	

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Por fim, o índice de problemas de aprendizagem também foi estruturado a partir de variáveis da base do professor acerca das possíveis causas de aprendizagem dos alunos. Este índice reflete a percepção dos professores sobre a aprendizagem de seus alunos, impactando a questão da expectativa do professor

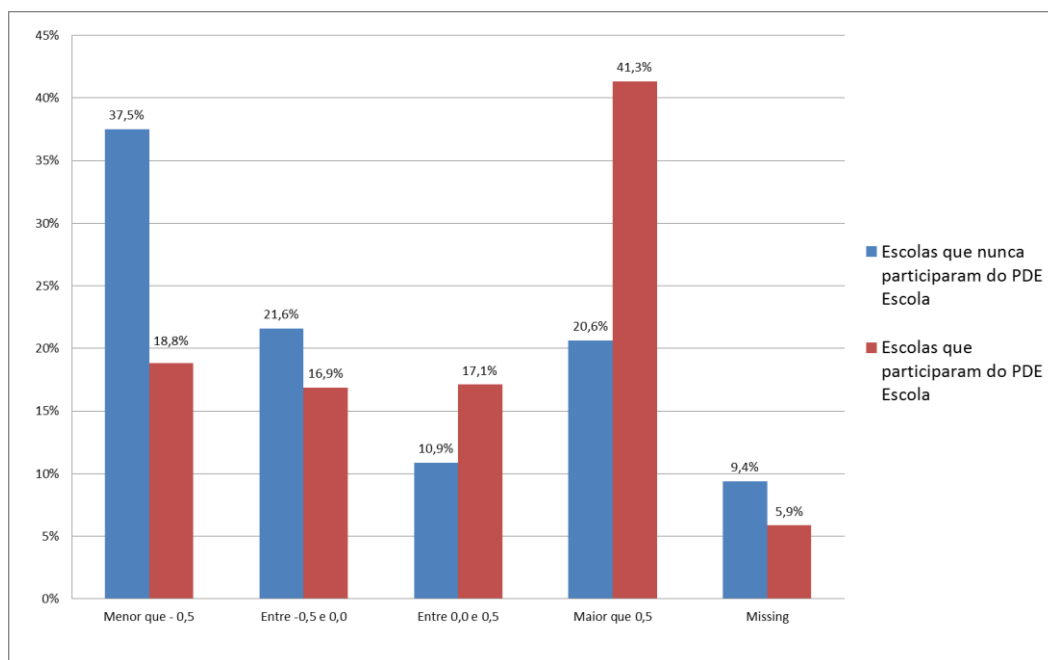
sobre a trajetória escolar dos estudantes. O **Quadro 4** apresenta a descrição das variáveis que compõem o índice e suas respectivas cargas fatoriais:

Quadro 4: Cargas fatoriais do índice de Problemas de Aprendizagem

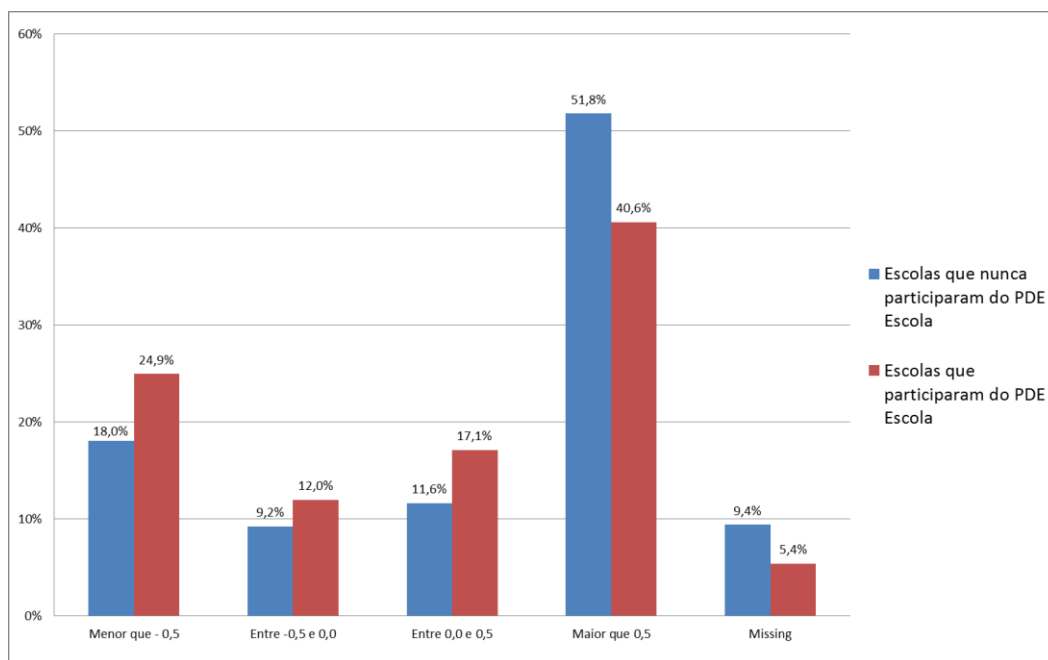
Índice de Problemas de Aprendizagem	
Variável: problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados...	Carga Fatorial
... aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos	0,599
... ao não-cumprimento do conteúdo curricular	0,449
... à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas	0,772
... ao baixo salário dos professores, que gera insatisfação e desestímulo para a atividade docente	0,755
Extraction Method: Principal Component Analysis	
Variância explicada = 43,16%	
KMO = 0,604	
Alfa de Cronbach = 0,560	

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

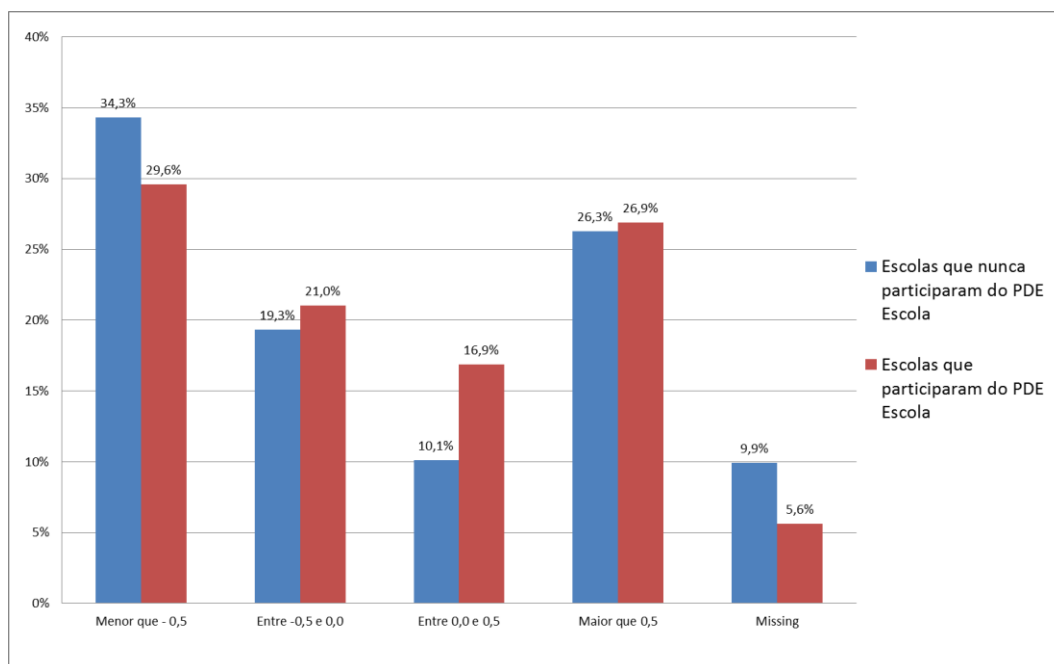
A seguir, são apresentados como se comportam os índices de Clima Escolar, Liderança do Diretor e de Problemas de Aprendizagem, nos diferentes grupos analisados (**gráficos 29, 30, e 31**). No entanto, para uma maior compreensão dos índices, uma ressalva se faz importante. O Índice de Liderança do Diretor inclui variáveis que impactam positivamente a escola. Dessa forma, quanto maior e positivo o índice, maior valor se atribui à Liderança do Diretor nas escolas. Em contrapartida, os índices de Clima Escolar e de Problemas de Aprendizagem envolvem variáveis que impactam negativamente a escola. Assim, índices baixos e negativos nesses aspectos expressam uma percepção positiva do Clima Escolar e dos Problemas de Aprendizagem dos Alunos entre os grupos analisados.

Gráfico 29: Índice de clima escolar, agrupado por categorias

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 30: Índice de liderança, agrupado por categorias

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Gráfico 31: Índice de problemas de aprendizagem, agrupado por categorias

Fonte: Prova Brasil, 2011. Elaboração própria

Os dados indicam que em relação ao Índice de Clima Escolar, há uma percepção mais negativa do Clima Escolar nas escolas que participaram do PDE-Escola, uma vez que há uma maior concentração de escolas (41,3%) registrando um valor positivo do índice. Por outro lado, nas escolas que não participaram do programa, verifica-se uma percepção positiva do Clima Escolar, dado que há, para este grupo, uma maior concentração de escolas registrando um valor negativo do índice (37,5%).

Quanto ao Índice de Liderança do Diretor, nota-se uma percepção mais positiva da Liderança do Diretor nas escolas que não participaram do programa do que nas que participaram. Por sua vez, os diferentes grupos de escolas apresentam uma percepção mais equitativa dos problemas de aprendizagem dos alunos, dado que se encontram percentuais consideráveis em todas as categorias do índice. No entanto, se consideradas as categorias entre 0,0 e -0,5, que expressam valores positivos do índice, percebe-se que há uma percepção mais positiva dos problemas de aprendizagem dos alunos nas escolas que não participam do programa.

5.3. O primeiro grupo de escolas participantes do programa: como estavam e como estão?

O próximo passo da análise consistiu no estudo da evolução dos processos institucionais das escolas participantes da primeira edição do programa, ou seja, das 233 escolas que elaboraram o plano entre 2008-2010, denominadas, como já explicitado, de Grupo I. O objetivo dessa investigação foi analisar a situação educacional desse grupo específico de escolas, em termos de seus processos institucionais, antes da implementação do programa, e identificar eventuais mudanças ou permanências em tal situação. Ao se adotar esta perspectiva de análise, nosso objetivo não foi investigar os impactos do programa, ou seja, os impactos dos planos propostos; o que não é possível em função do pouco tempo transcorrido desde a implantação do programa na rede. Mas, antes, buscamos verificar a tendência dos processos institucionais dessas escolas ao longo das últimas edições da Prova Brasil, especificamente para o período de 2007-2011. A escolha desse conjunto de escolas deveu-se ao fato de este ter sido o primeiro grupo a participar do programa no município do Rio de Janeiro, o que nos dá a possibilidade de desenvolver uma análise longitudinal dos processos institucionais destas escolas.

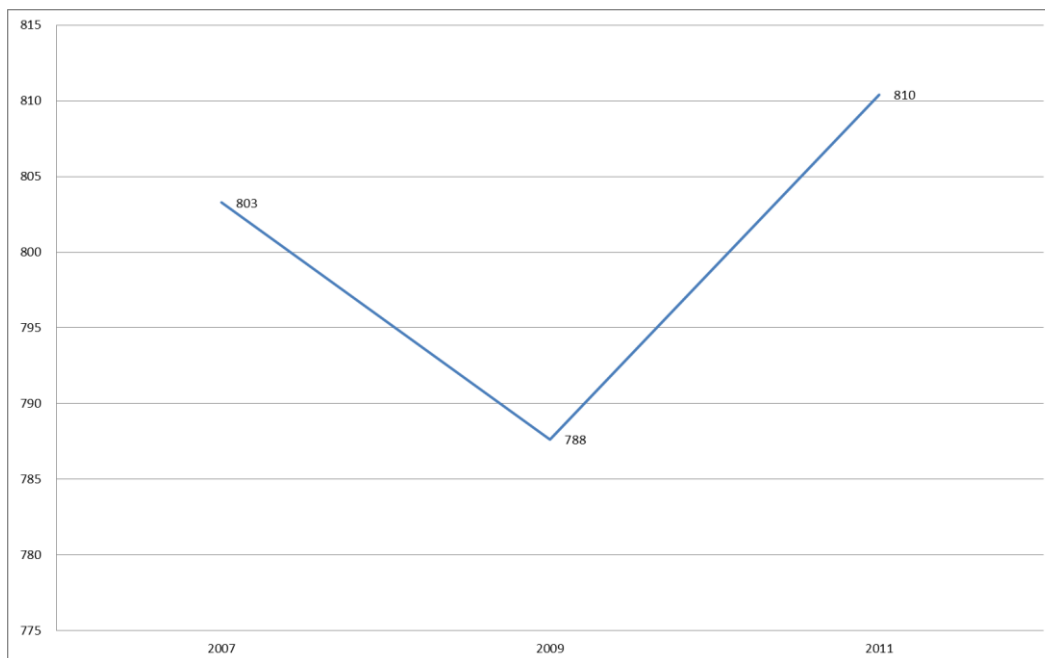
Para a investigação aqui desenvolvida, consideramos os mesmos eixos de análise adotados para a análise anterior, dos dois grupos de escolas (escolas PDE-Escola e escolas que não participaram do programa) da análise. Para tanto, lançamos mão dos microdados da Prova Brasil (desempenho e IDEB) 2005, 2007, 2009 e 2011. A seguir são apresentados os resultados segundo os eixos de análise descritos.

Perfil das escolas

Os gráficos 32 a 35 apresentam os dados referentes ao perfil da escola. Verifica-se a queda no número médio de matrículas entre 2007-2009 e o aumento gradativo entre 2009-2011, ultrapassando o número médio de 2007. Por outro lado, ocorre o aumento do número de turmas ao longo de todo o período. Quanto aos segmentos ofertados, em linhas gerais, nota-se que são escolas que, em sua maioria, apresentam os dois segmentos. No que diz respeito à escolaridade dos

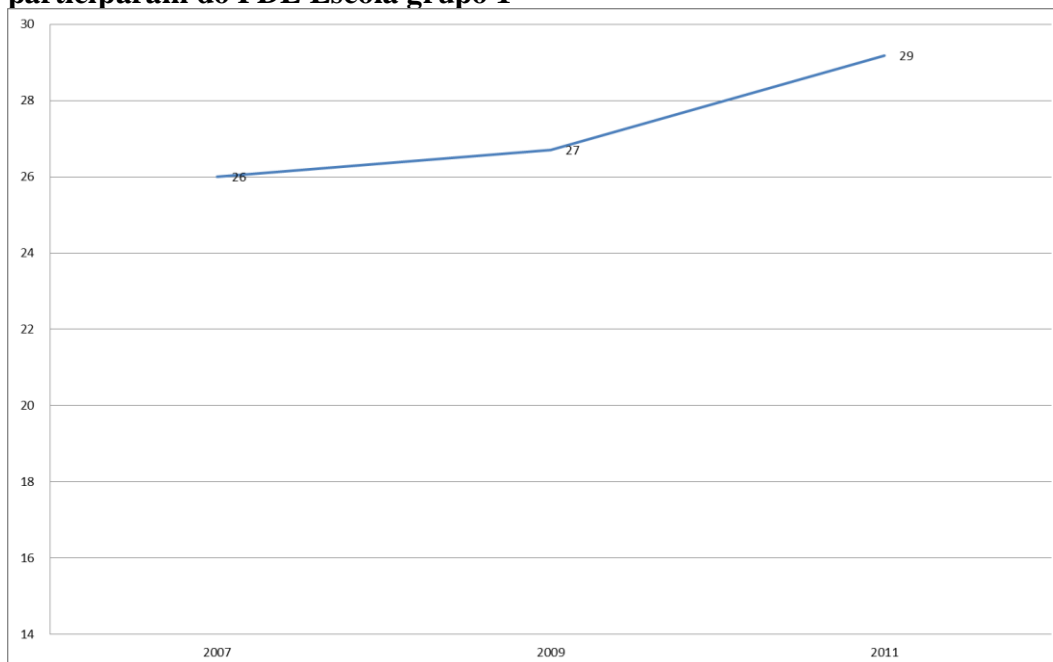
pais, observa-se a queda no percentual de pais que possuem Ensino Médio completo ou Ensino Superior.

Gráfico 32: Evolução do número médio de matrículas - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



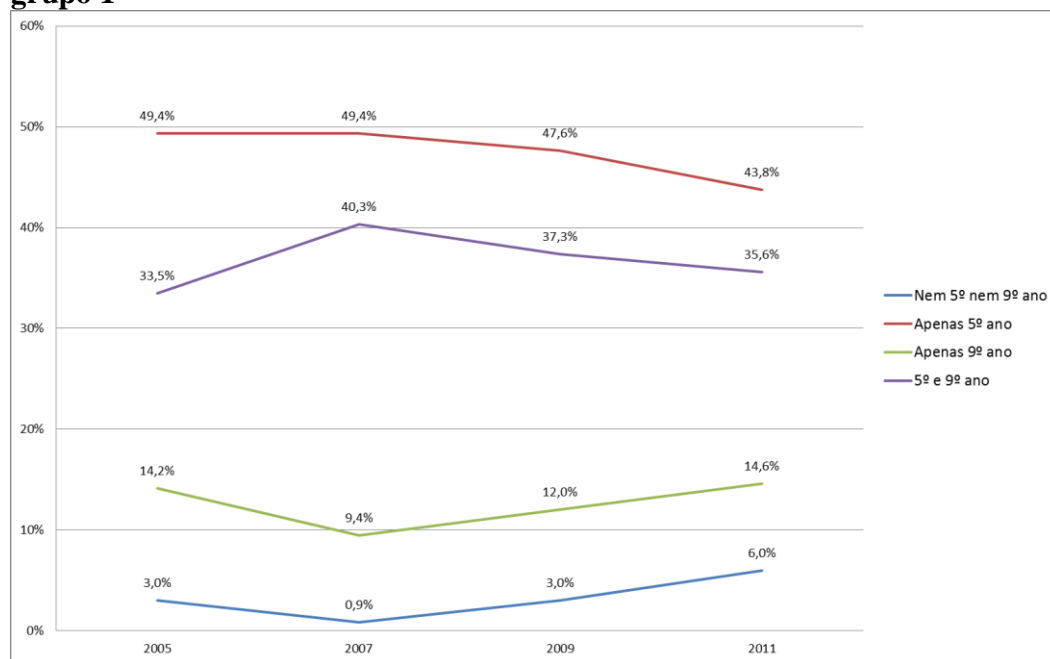
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 33: Evolução do número médio de turmas - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



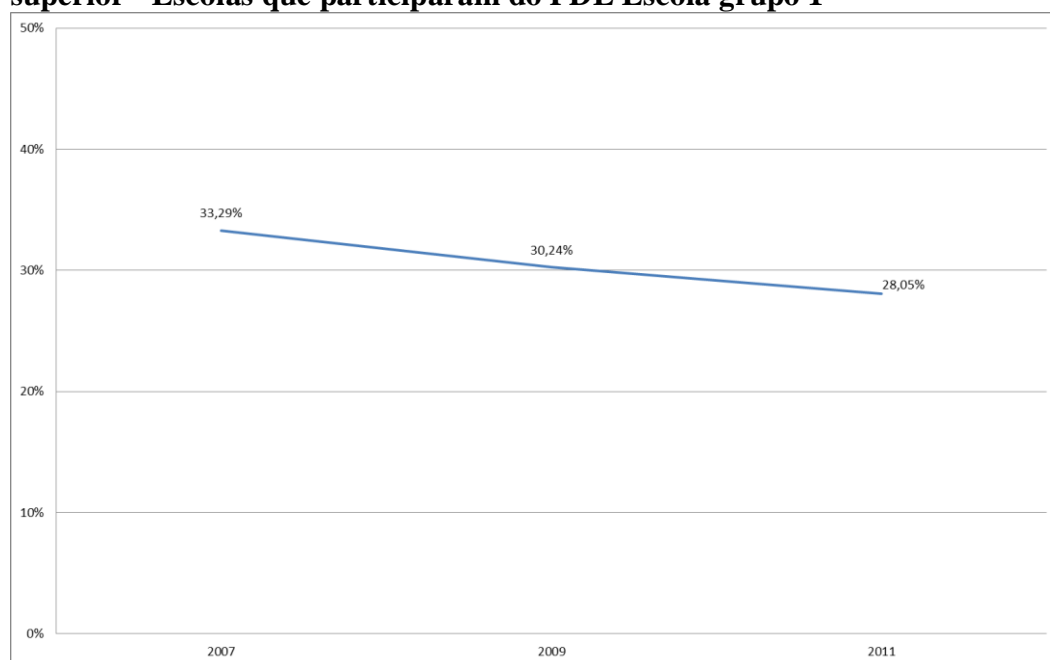
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 34: Segmentos oferecidos - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 35: Porcentagem de Pais cuja escolaridade é ensino médio ou superior - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

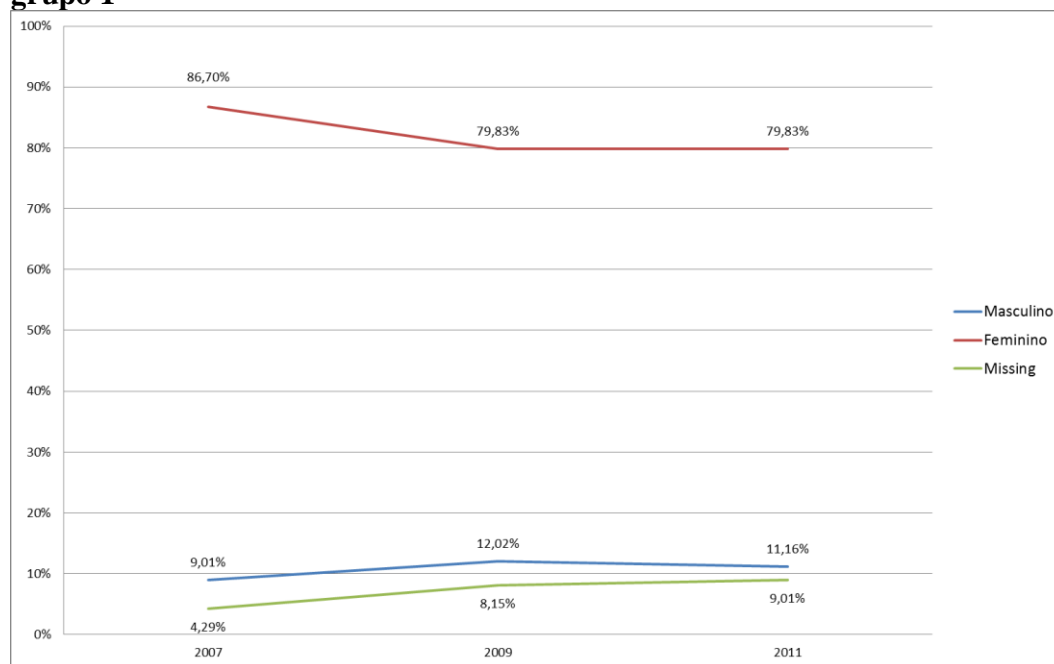
Perfil dos diretores

Os resultados em relação ao perfil dos diretores (**Gráficos 36 a 41**) indicam que:

- Há predominância de mulheres no cargo de direção, com poucas oscilações no período de 2007-2011;
- Em relação à idade, registra-se a tendência de queda para todas as faixas etárias observadas ao longo do período analisado. Apenas a faixa etária de 25 a 29 anos esboçou um tímido crescimento no período. Igualmente aqui, apesar do decréscimo, há uma concentração de diretores com mais de 40 anos de idade;
- Cresce o percentual de diretores com formação em Ensino Superior – outras licenciaturas. É digno de nota que cresce também, ainda que modestamente, o percentual de professores que possuem o Ensino Médio sem ser na modalidade magistério;
- De modo geral, a maior parte dos diretores apresenta mais de 15 anos de trabalho em educação, seguido do grupo que possui de 11-15 anos;
- Em linhas gerais, há uma maior concentração de diretores com 5 a 10 anos na função. No entanto, cumpre registrar que entre 2007-2009, verifica-se um aumento no percentual de diretores com menos de 2 anos e entre 2-4 anos e o decréscimo do percentual de diretores com mais de 11 anos na função. Esse fato sugere que nesse período, registrou-se a presença de diretores com menos tempo de experiência na função para esse grupo de escolas. Já no período posterior (2009-2011), nota-se movimento contrário, registrando-se a queda no percentual de diretores com menos tempo de experiência (menos de 2 anos) e o aumento do percentual de diretores com mais de 11 anos na função. Também é interessante notar que, desde 2007, tem caído o percentual de diretores com mais de 15 anos na função;
- Também registra-se o aumento no percentual de diretores com menos tempo de direção na escola investigada (menos de 2 anos e de 2-4 anos) entre os anos de 2007-2009, sendo que o aumento no percentual de diretores com 2 a 4 anos é uma constante em todo o período analisado, principalmente entre 2009-2011. Quanto ao grupo mais experiente (11 a

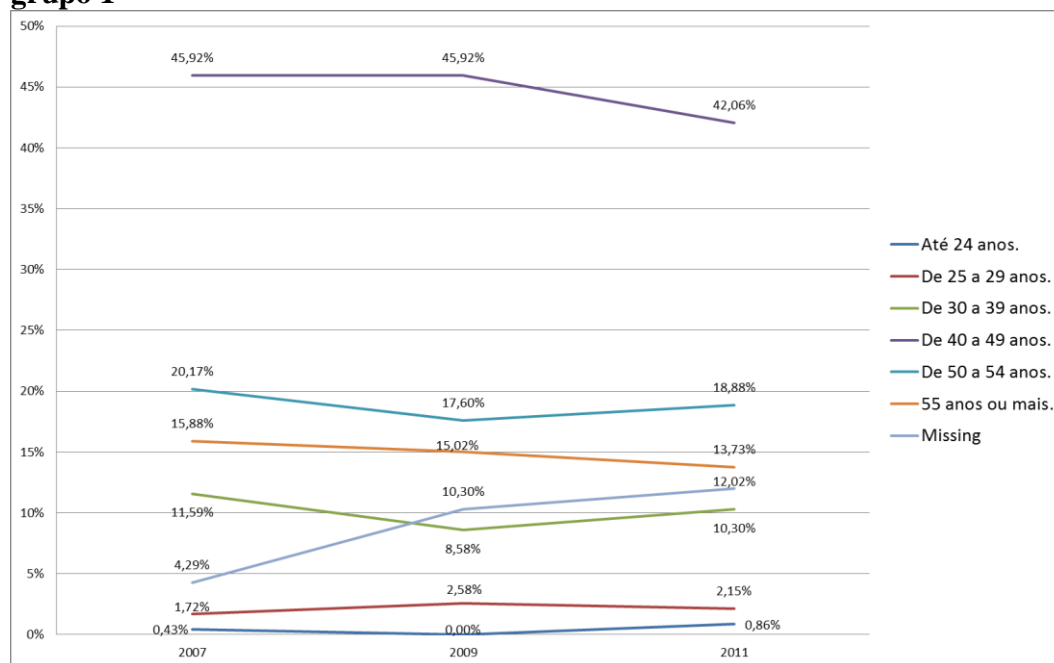
15 anos), observa-se uma queda entre 2007-2009 e o aumento constante entre 2009-2011. Igualmente aqui se registra a queda no percentual de diretores com mais de 15 anos na direção da escola. Frente a tais dados, é possível inferir que este grupo de escolas apresenta, em linhas gerais, um maior número de diretores com menos experiência na direção da escola ao longo de todo período analisado.

Gráfico 36: Sexo dos diretores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



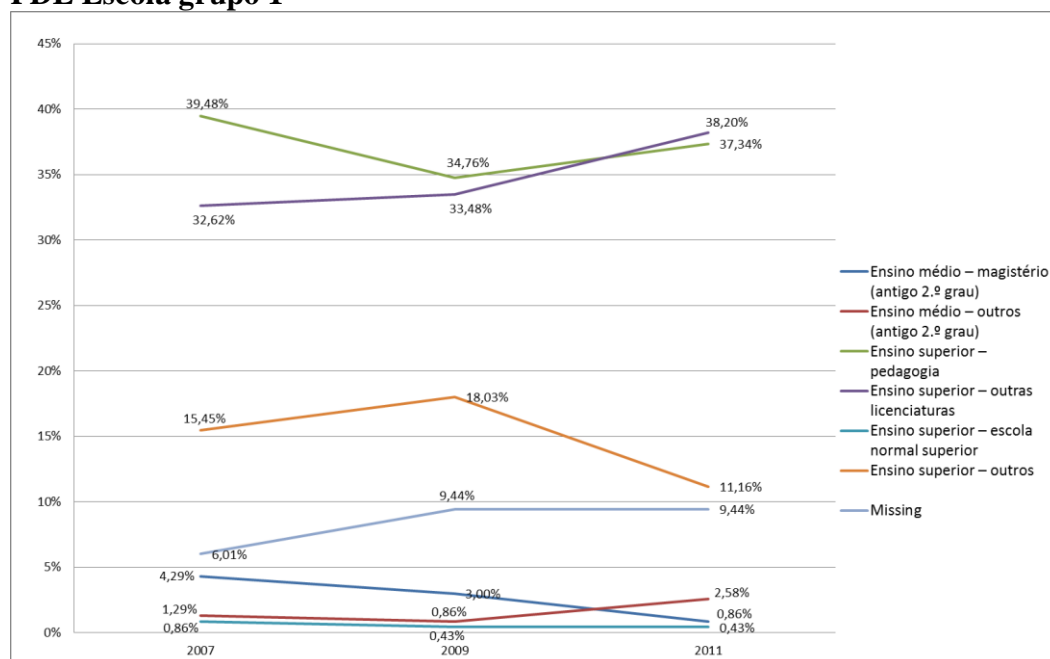
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 37: Idade dos diretores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



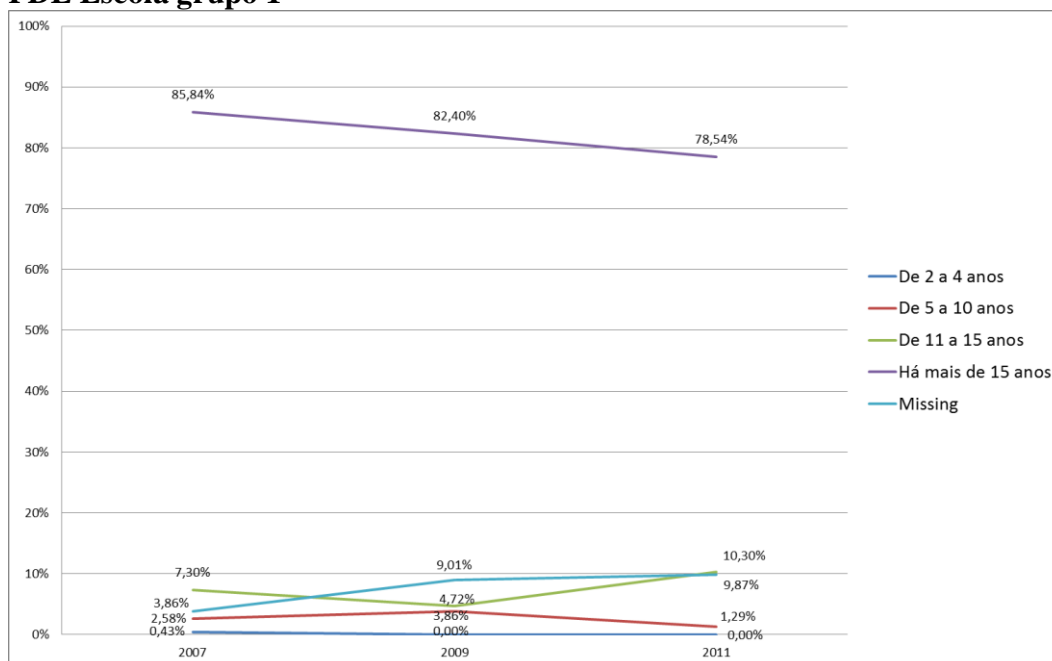
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 38: Nível de escolaridade dos diretores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



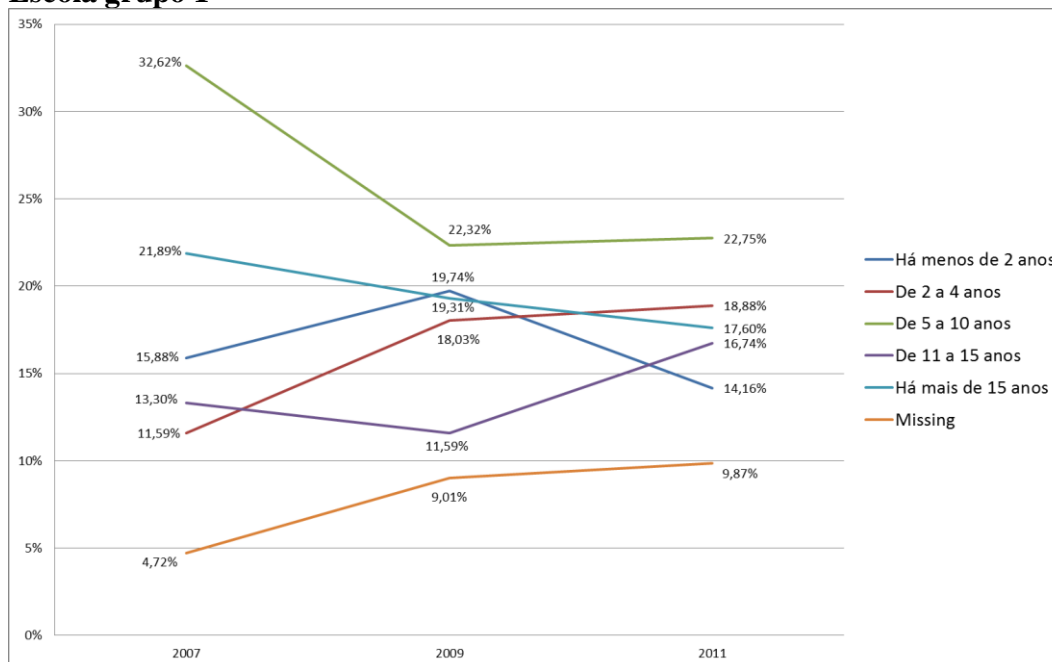
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 39: Tempo de trabalho na educação - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



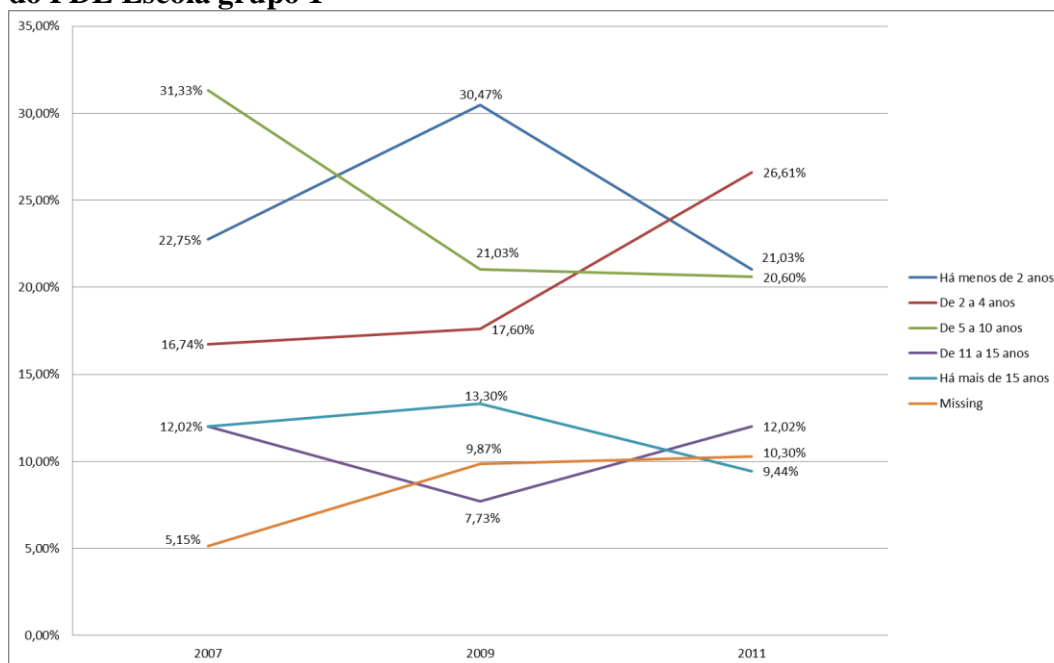
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 40: Tempo na função de direção - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 41: Tempo como diretor(a) desta escola - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1

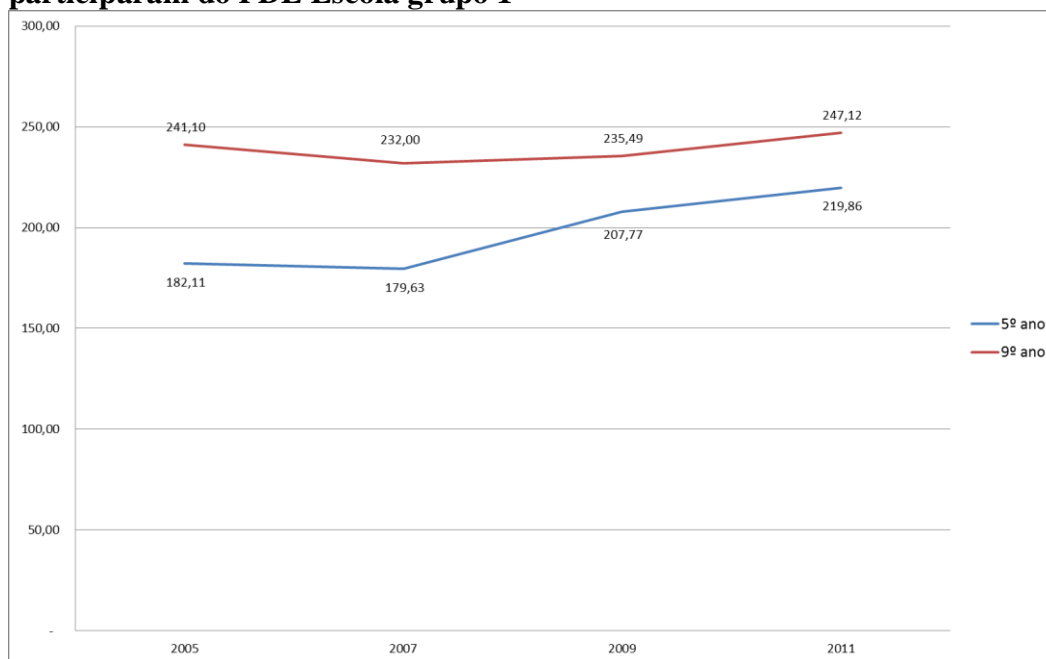


Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Desempenho

No que se refere à evolução no desempenho em Matemática na Prova Brasil para o 5º ano, considerando-se o período de 2005-2011, o **gráfico 42** mostra que há uma pequena queda no desempenho em 2007, ano de “focalização” do programa para as escolas com baixo IDEB, voltando a expressar um movimento ascendente entre 2007-2011, principalmente a partir de 2009. O mesmo se verifica para o 9º ano, sendo que para este segmento o crescimento foi menos expressivo, se comparado com o 5º ano.

Gráfico 42: Resultado da Prova Brasil em Matemática - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1

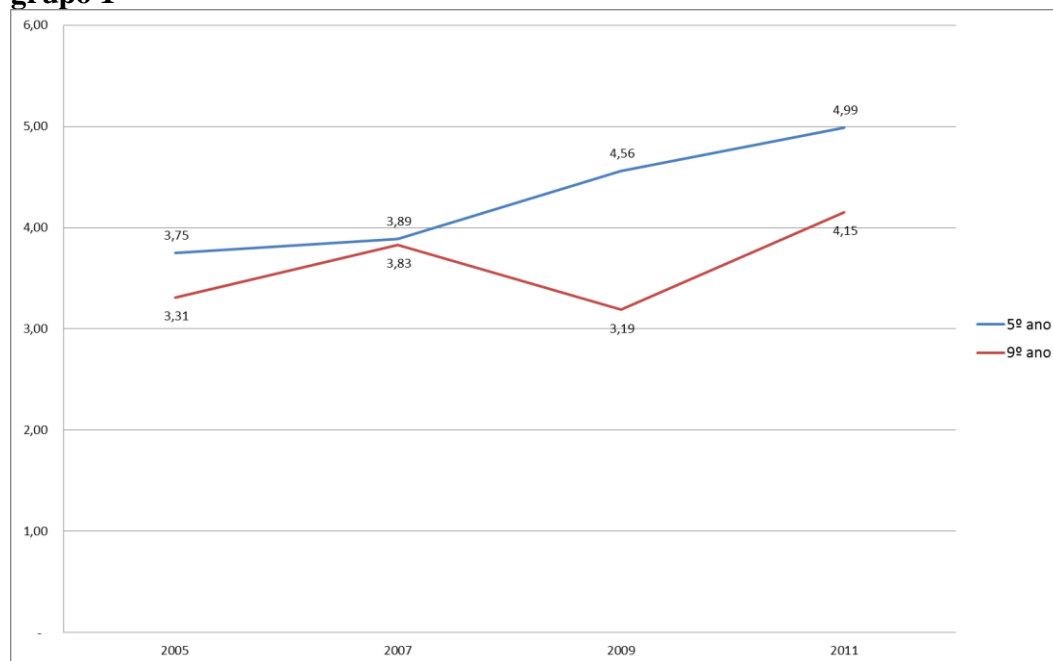


Fonte: Prova Brasil, 2005, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

A análise da evolução do IDEB entre o conjunto de escolas PDE-Escola do Grupo I, no período de 2005-2011, seguiu dois caminhos complementares. Inicialmente, verificamos como o IDEB evoluiu nas séries iniciais e finais no período. Em um segundo momento, focamos o crescimento do índice entre os anos analisados. No que diz respeito à evolução do índice (**gráfico 43**), os resultados encontrados foram similares aos obtidos para a evolução do desempenho em Matemática, no sentido de que o 5º ano apresentou um crescimento mais expressivo que o 9º ano. Dessa forma, os dados demonstram que os anos iniciais registraram um crescimento constante no IDEB ao longo de todo período. Por outro lado, os anos finais experimentaram um movimento mais oscilante, registrando a queda do índice entre 2007-2009 e um grande aumento entre 2009 e 2011.

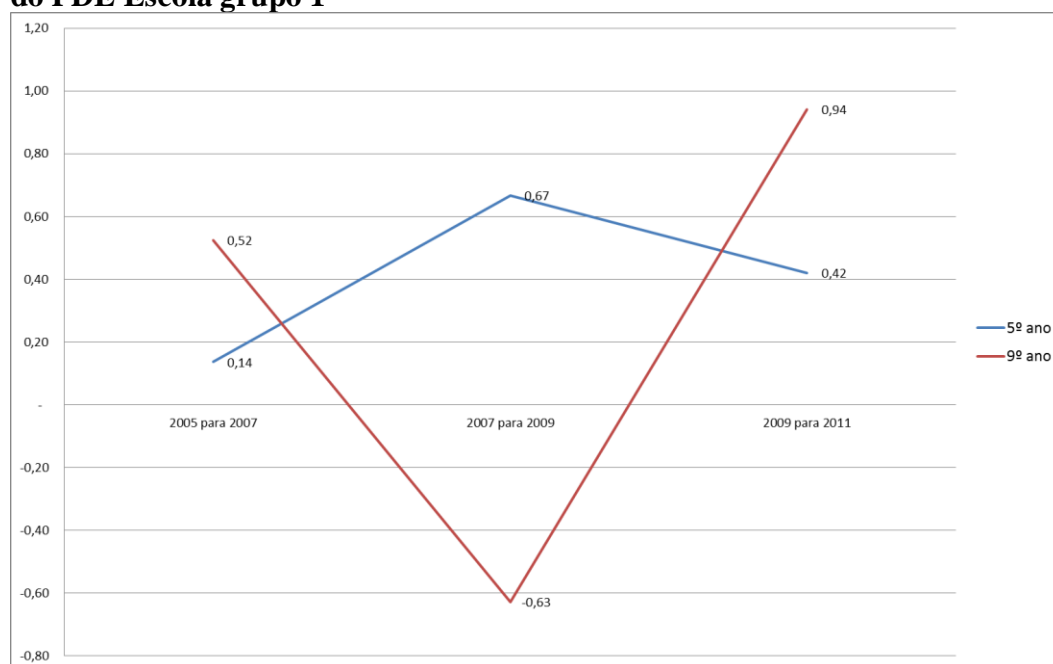
Quando a análise focou o crescimento do índice (**gráfico 44**), os resultados caminharam na direção oposta aos obtidos na análise anterior, uma vez que os anos iniciais não registraram desempenho mais significativo que os anos finais. Assim, os anos iniciais vivenciaram um movimento inicial de crescimento no IDEB (2005-2007), seguido de queda (2009-2011). Em oposição, os anos finais experimentaram um movimento inicial de queda (2005-2007), seguido de um grande crescimento no IDEB.

Gráfico 43: Evolução do IDEB - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2005, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 44: Evolução média do crescimento IDEB - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1

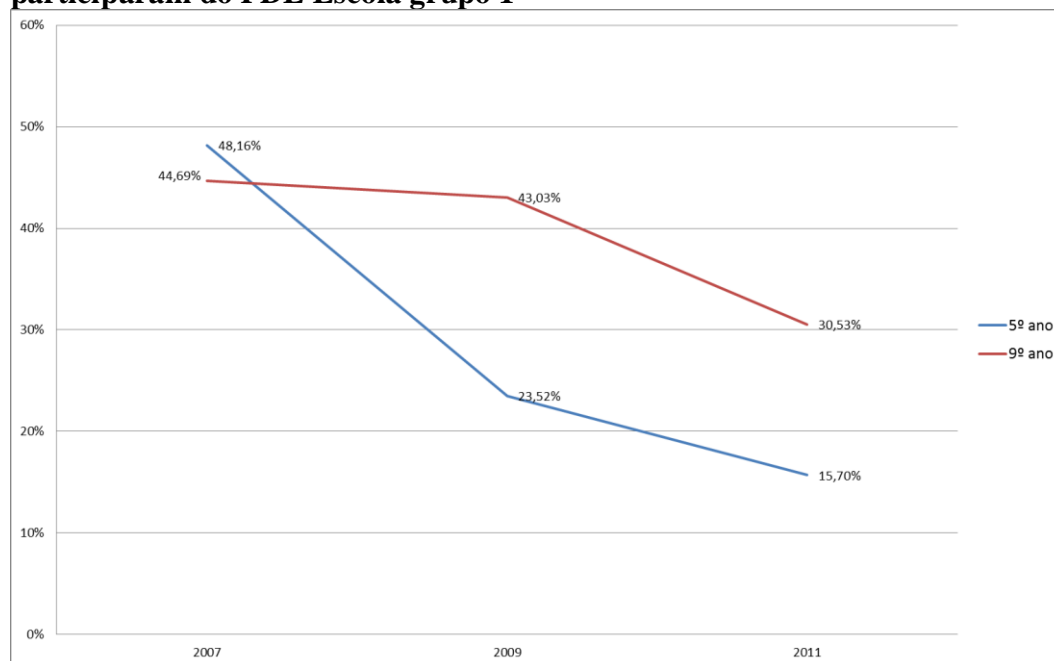


Fonte: Prova Brasil, 2005, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Quanto ao percentual de alunos abaixo do básico (**gráfico 45**), nota-se que há uma redução significativa no percentual de alunos nessa categoria para os anos iniciais no período, caindo de 48,16% para 15,70%. O mesmo movimento se

observa para os anos finais. No entanto, essa redução é mais acentuada nos anos iniciais.

Gráfico 45: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1

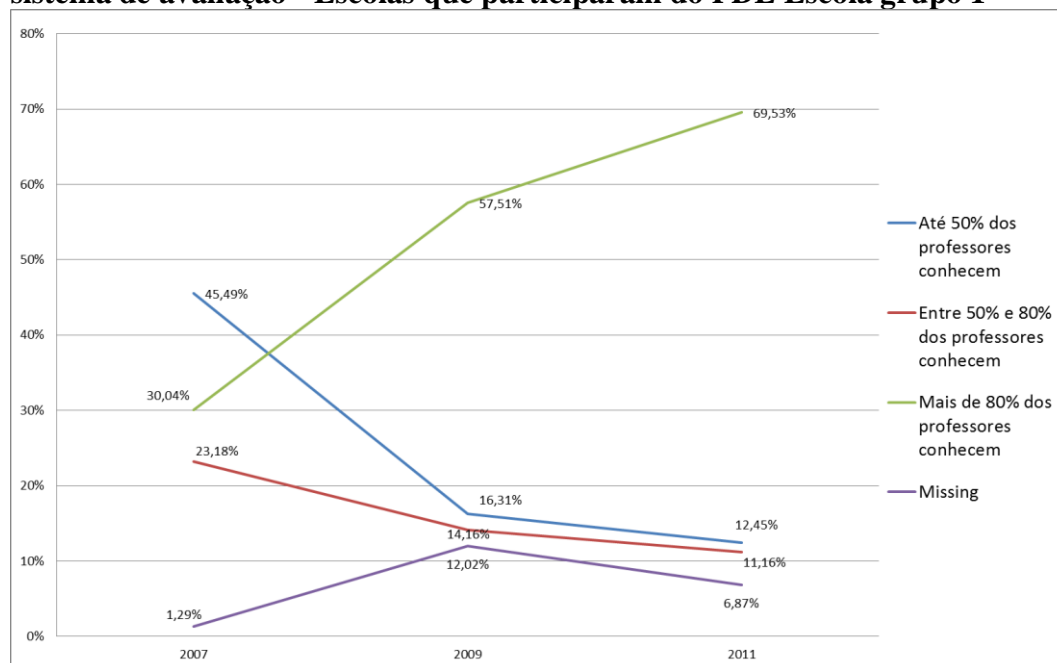


Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Questões sobre avaliação, currículo, expectativa do professor, evasão e reprovação escolar

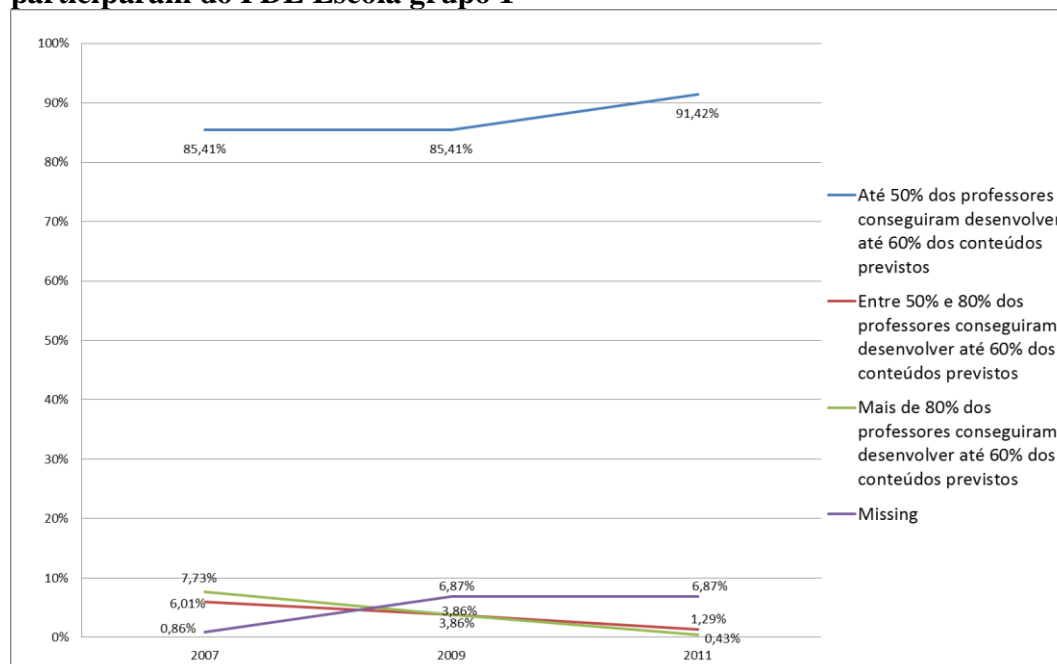
Os dados sobre o conhecimento dos professores a respeito das avaliações externas, o percentual de conteúdos trabalhados, a expectativa do professor sobre a trajetória escolar de seus alunos, e os programas desenvolvidos na escola para combater a evasão e reprovação escolar são abordados, respectivamente, nos **gráficos 46 a 50**.

Gráfico 46: Porcentagem de professores que conhecem os resultados do sistema de avaliação - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



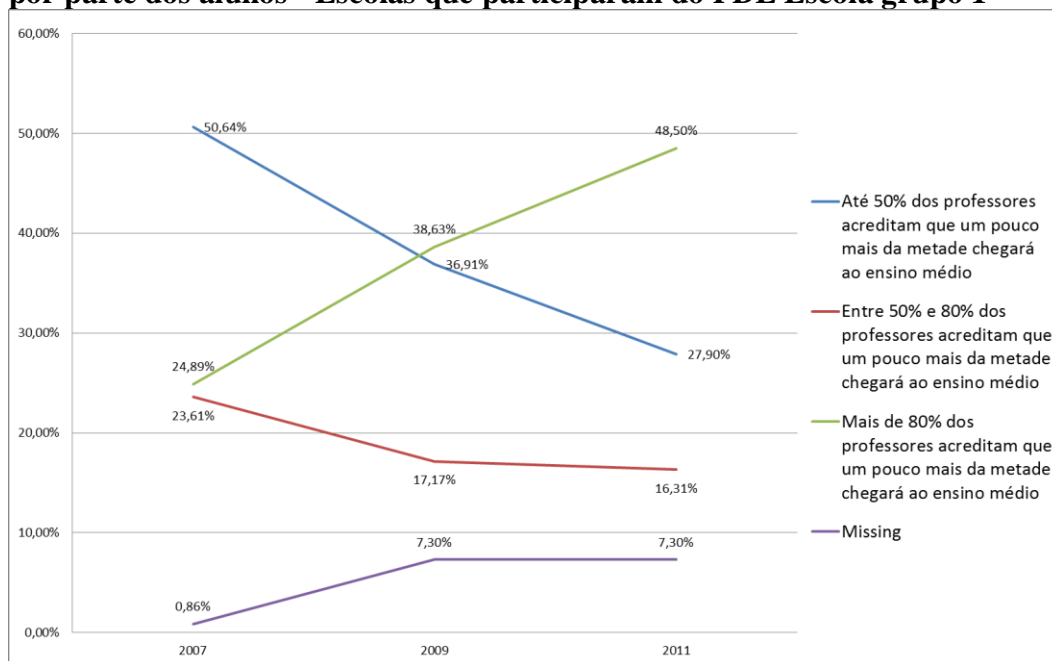
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 47: Porcentagem de conteúdos previstos desenvolvidos - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



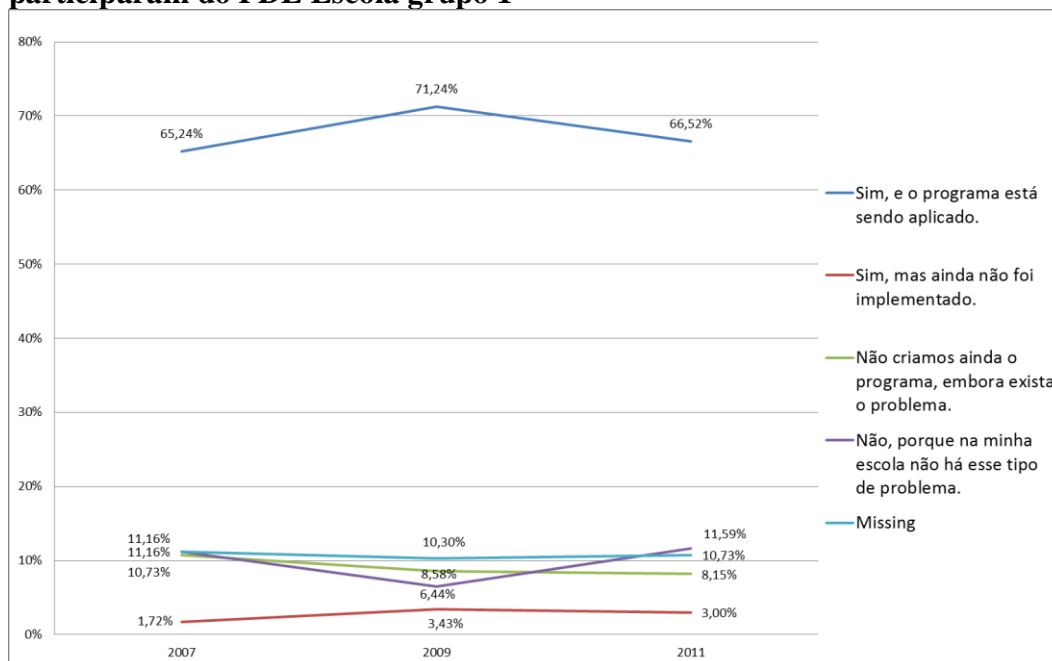
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 48: Expectativa dos professores sobre a conclusão do ensino médio por parte dos alunos - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



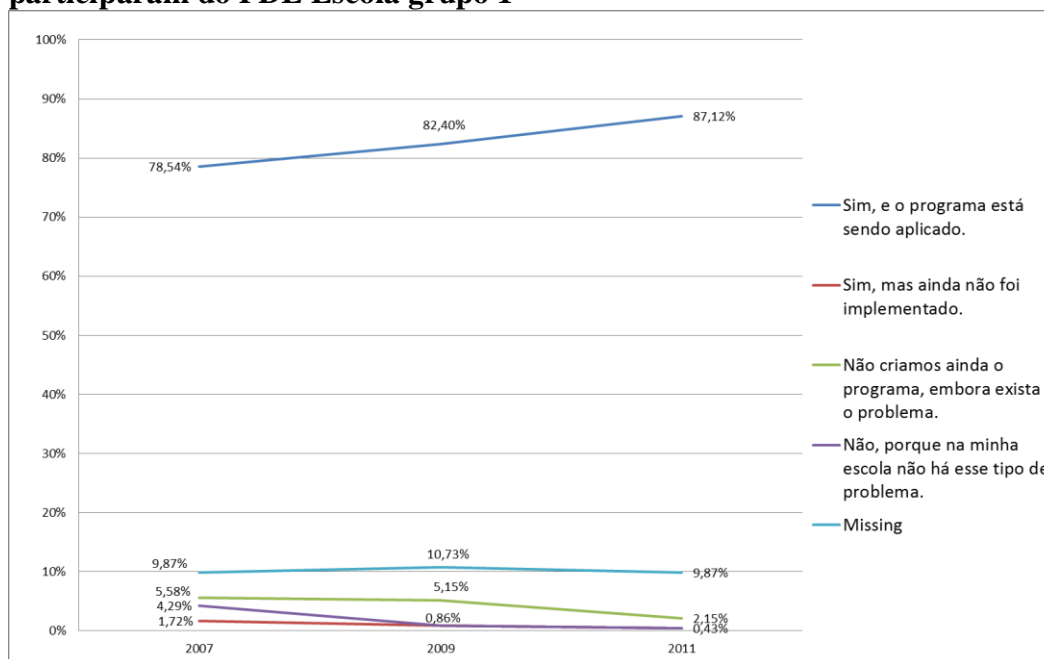
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 49: Programa de redução das taxas de abandono - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 50: Programa de redução das taxas de reprovação - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Os resultados mostram que:

- Desde 2007, o aumento no percentual de professores na categoria “mais de 80% dos professores conhecem os resultados do SAEB” é significativo, o que indica que, principalmente desde esse ano, as avaliações em larga escala se tornaram uma realidade cada vez mais presente nas escolas;
- Igualmente desde 2007, as categorias “entre “50-60%” e “mais de 80%” dos professores conseguiram desenvolver até 60% dos conteúdos trabalhados vem diminuindo”; enquanto que, por outro lado, vem crescendo o percentual da categoria em que “até “50%” dos professores conseguiram desenvolver até 60% dos conteúdos trabalhados”. Isso sugere que, de modo geral, apenas a metade dos professores dessas escolas consegue desenvolver apenas 60% dos conteúdos trabalhados;
- Há o aumento da expectativa dos professores sobre a conclusão do Ensino Médio por parte dos alunos desse grupo de escolas, uma vez que, também desde 2007, vem aumentando acentuadamente o percentual de professores que acredita que mais da metade dos alunos chegará ao Ensino Médio;
- A maior parte das escolas afirma desenvolver um programa para a redução de taxas de abandono, bem como para a reprovação escolar, sendo o

percentual ainda maior para o problema da reprovação. No que concerne aos programas de abandono escolar, nota-se uma oscilação na implementação dos mesmos no período analisado. Inicialmente, há o crescimento deste tipo de programa entre os anos de 2007-2009, seguido de uma redução. Por outro lado, percebe-se o aumento constante no percentual de escolas que têm desenvolvido programas voltados para a redução das taxas de reprovação escolar. Este fato sugere que este é um grave problema educacional entre estas escolas.

Relação com a comunidade

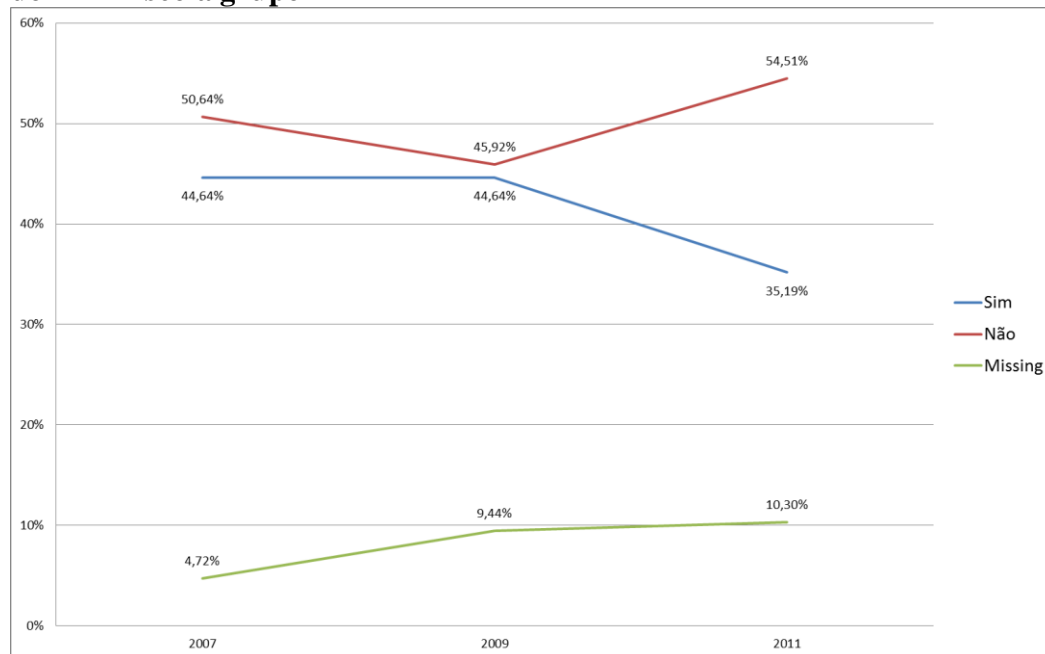
Os gráficos 51 a 54 apresentam os dados para a relação desse conjunto de escolas com a comunidade. Quando se considera a influência de interferências externas (**Gráfico 51**) e o apoio de instâncias superiores na gestão da escola (**Gráfico 52**), percebe-se a queda no reconhecimento de ambas ao longo do período analisado. No entanto, cumpre destacar que a maior parte das escolas (mais de 80%), apesar do decréscimo verificado, admite receber apoio de instâncias superiores na gestão da escola. Existem algumas possíveis interpretações para tais fenômenos. O decréscimo da interferência externa pode ser explicado pelo fato de as escolas não perceberem os programas do governo federal como uma interferência, algo prejudicial, e, sim, como um apoio. Por sua vez, a queda no percentual de escolas que admitem receber apoio em 2009 sugere que o apoio dado às escolas não é o suficiente ou o desejado. Sob tal perspectiva, é possível supor que a chegada de algum programa ou programas entre 2007-2009 não foi bem recebida, sendo mais bem acolhidas no período seguinte (2009-2011). Além disso, outra explicação possível é a queda devido ao aumento de casos na categoria “não-resposta”.

Quando se foca a questão de troca de informações entre as escolas deste grupo (**Gráfico 53**), a maior parte das escolas admite ocorrer troca de informações com diretores de outras escolas. No entanto, desde 2007, verifica-se a queda nesse percentual. Como não houve o aumento no percentual da percepção contrária (não ocorre trocas), é possível inferir que essa queda se deva ao aumento dos casos de “não-resposta”.

Quanto ao apoio da comunidade, as escolas, em sua maioria, apontam receber tal apoio à sua gestão. No entanto, apesar disso, observa-se uma queda

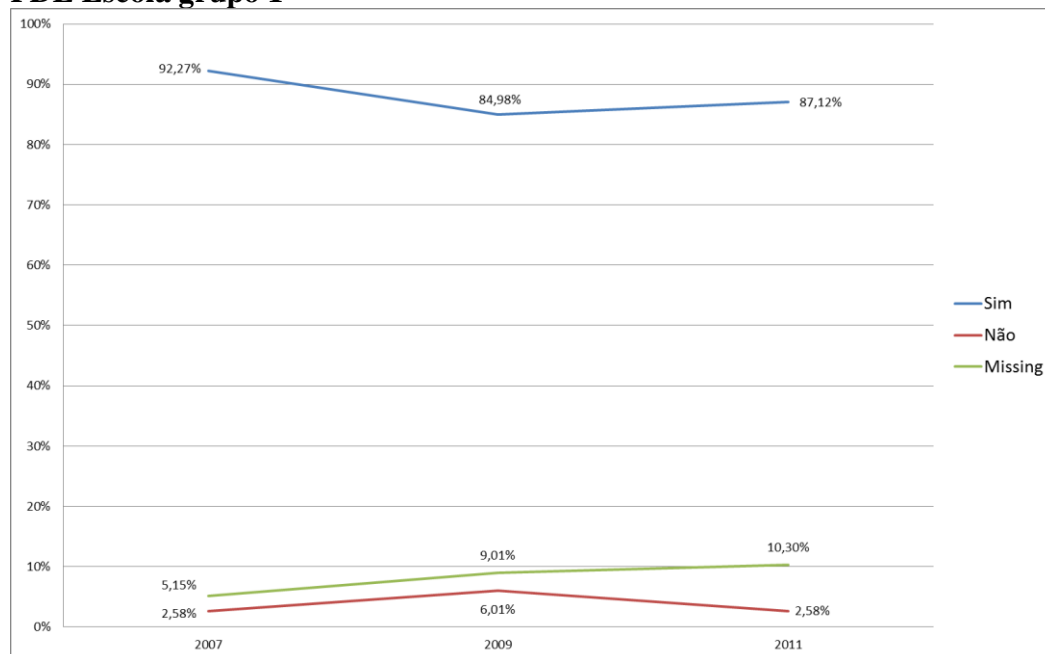
nesse percentual entre 2007-2009, com um novo aumento entre 2009-2011. Igualmente aqui, a queda talvez ocorra pelo aumento dos casos de não-resposta.

Gráfico 51: Interferências externas em sua gestão - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



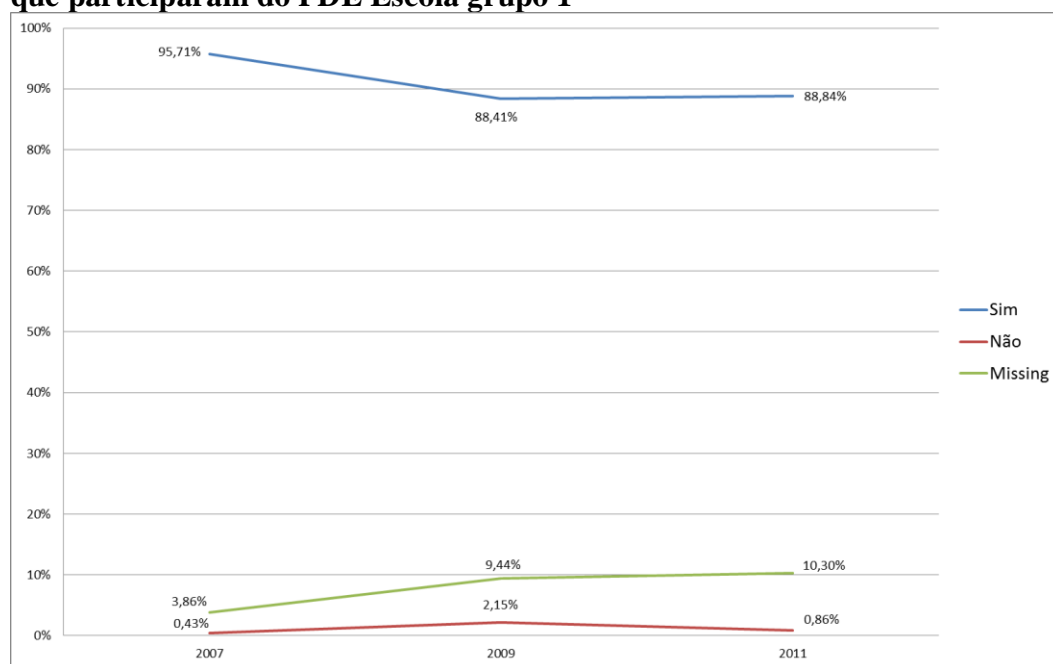
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 52: Apoio de instâncias superiores - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



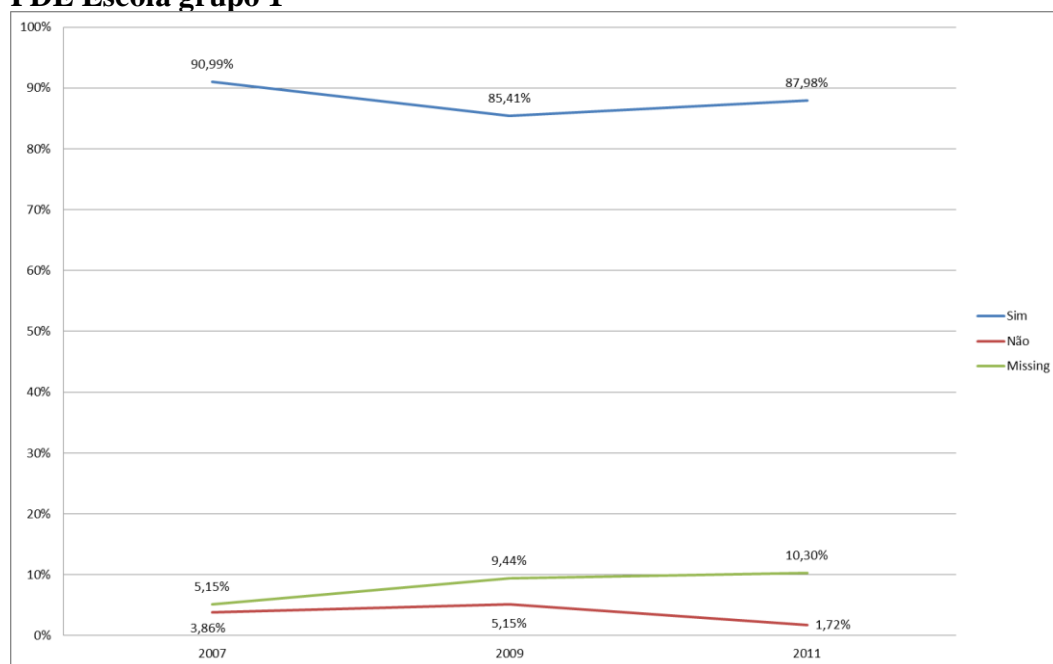
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 53: Troca de informações com diretores de outras escolas - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 54: Apoio da comunidade à gestão - Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Clima Escolar – Liderança do diretor – Problemas de aprendizagem

Neste eixo, seguimos os mesmos passos da análise realizada para o conjunto de escolas que participaram do PDE-Escola e para as que não participaram. Desse modo, igualmente procedemos a uma análise fatorial, para construção dos índices de Clima Escolar, Liderança do Diretor e de Problemas de Aprendizagem.

Os três índices foram construídos a partir das respostas dos questionários dos professores da Prova Brasil referentes aos anos de 2007, 2009 e 2011. Os critérios adotados para a construção de tais índices foram os mesmos adotados na análise anterior, já descrita. O primeiro índice a ser examinado foi o Índice de Clima Escolar. O **quadro 5** apresenta a descrição das variáveis que compõem o índice e suas respectivas cargas fatoriais:

Quadro 5: Cargas fatoriais do índice de Clima Escolar

Índice de Clima Escolar			
Variável: Ocorreu na escola...	Carga Fatorial		
	2007	2009	2011
Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries	0,582	0,706	0,596
Carência de pessoal administrativo	0,671	0,619	0,690
Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)	0,616	0,687	0,699
Alto índice de faltas por parte dos professores	0,542	0,578	0,639
Alto índice de faltas por parte dos alunos	0,649	0,603	0,371
Problemas disciplinares causados pelos alunos	0,570	0,580	0,560
Variância explicada	36,81%	39,81%	36,32%
KMO	0,734	0,748	0,753
Alfa de Cronbach	0,654	0,701	0,647
Extraction Method: Principal Component Analysis			

Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Em seguida, nos voltamos para a construção dos índices de Liderança do Diretor e de Problemas de Aprendizagem. Os **quadros 5 e 6** apresentam, respectivamente, a descrição das variáveis que compõem os índices e suas respectivas cargas fatoriais.

Quadro 6: Cargas fatoriais do Índice de Liderança do Diretor

Índice de Liderança do Diretor			
Variável	Carga Fatorial		
	2007	2009	2011
O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho	0,823	0,854	0,849
Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional	0,871	0,821	0,855
O(A) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola	0,779	0,809	0,818
O(A) diretor(a) estimula atividades inovadoras	0,822	0,801	0,806
Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a)	0,697	0,596	0,699
Variância explicada	64,10%	61,12%	65,18%
KMO	0,860	0,839	0,840
Alfa de Cronbach	0,855	0,842	0,862
Extraction Method: Principal Component Analysis			

Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Quadro 7: Cargas fatoriais do Índice Problemas de Aprendizagem

Índice de Problemas de Aprendizagem			
Variável: problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados...	Carga Fatorial		
	2007	2009	2011
... aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos	0,573	0,684	0,599
... ao não-cumprimento do conteúdo curricular	0,486	0,596	0,449
... à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas	0,774	0,725	0,772
... ao baixo salário dos professores, que gera insatisfação e desestímulo para a atividade docente	0,730	0,754	0,755
Variância explicada	42,40%	47,94%	43,16%
KMO	0,615	0,673	0,604
Alfa de Cronbach	0,546	0,635	0,560
Extraction Method: Principal Component Analysis			

Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

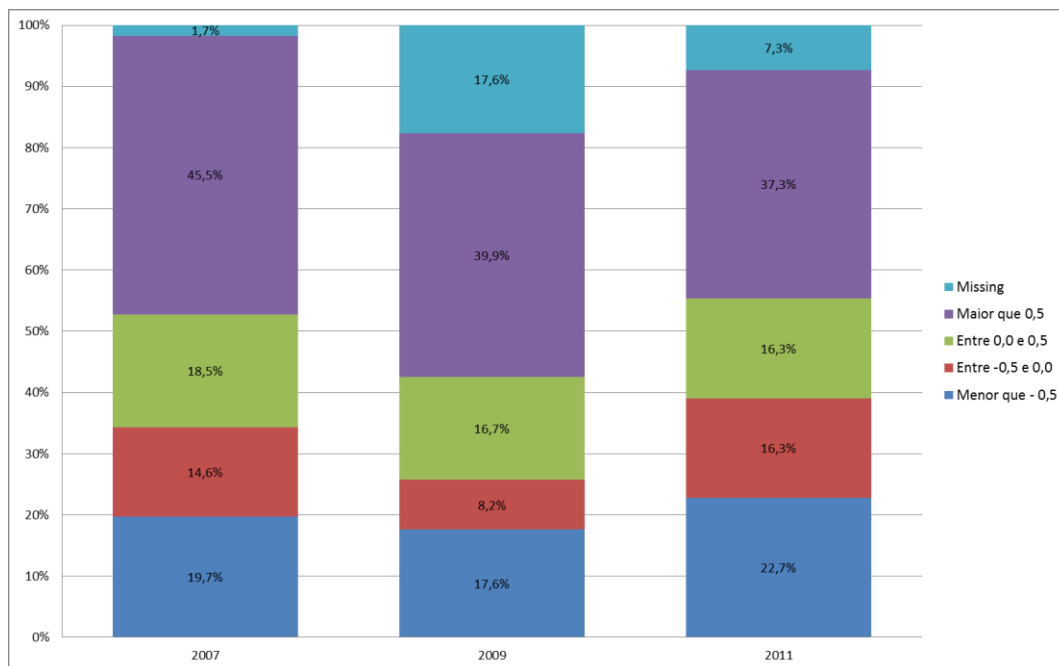
Os gráficos 55, 56, e 57 mostram a evolução dos índices de Clima Escolar, Liderança do Diretor e de Problemas de Aprendizagem, para as escolas do Grupo I no período analisado.

No que diz respeito ao Índice de Clima Escolar, em linhas gerais, verifica-se a queda no percentual do valor que indica uma percepção negativa do Clima Escolar (de 0,0 a 0,5) entre os anos de 2009-2011 e, conseqüentemente, o aumento na percepção do valor positivo (de -0,5 a 0,0). No entanto, ainda assim, a maior parte das escolas registra um percentual elevado nas categorias “de 0,0 a 0,5”, indicando uma visão negativa do Clima Escolar entre as unidades escolares deste grupo.

Em relação ao Índice de Liderança do Diretor, observa-se a redução do percentual de escolas abaixo de “-0,5” entre os anos de 2009-2011. Também ocorre a redução do percentual de escolas acima de “0,5”. No entanto, apesar disso, nota-se uma maior concentração de escolas entre as categorias “0,0 e maior que 0,5” ao longo de todo período, indicando uma percepção mais positiva da Liderança do Diretor entre tais escolas.

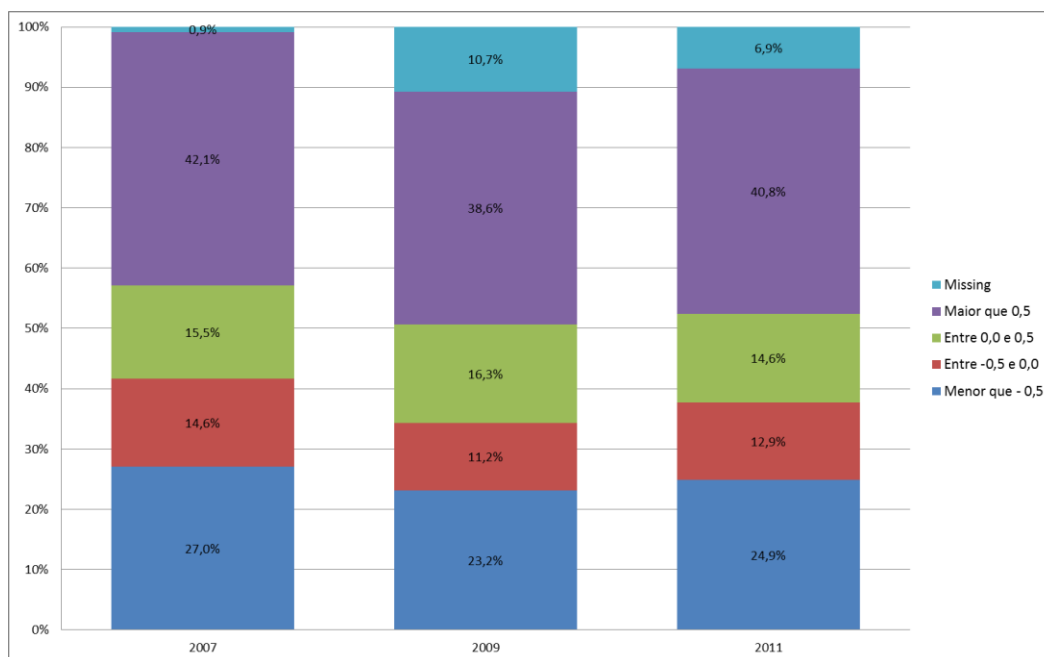
Por sua vez, o Índice de Problemas de Aprendizagem, em parte, segue uma trajetória similar ao observado para o Índice de Clima Escolar. Percebe-se, de modo geral, a redução no percentual do valor que indica uma percepção negativa do índice (de 0,0 a 0,5) no período e o aumento na percepção do valor positivo (de -0,5 a 0,0). Porém, diferentemente do verificado para o Clima Escolar, há uma maior concentração de escolas nas categorias “de -0,5 a 0,0”, indicando uma percepção crescentemente positiva das causas dos problemas de aprendizagem dos alunos entre as escolas investigadas.

Gráfico 55: Evolução Temporal - Índice de Clima Escolar, Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



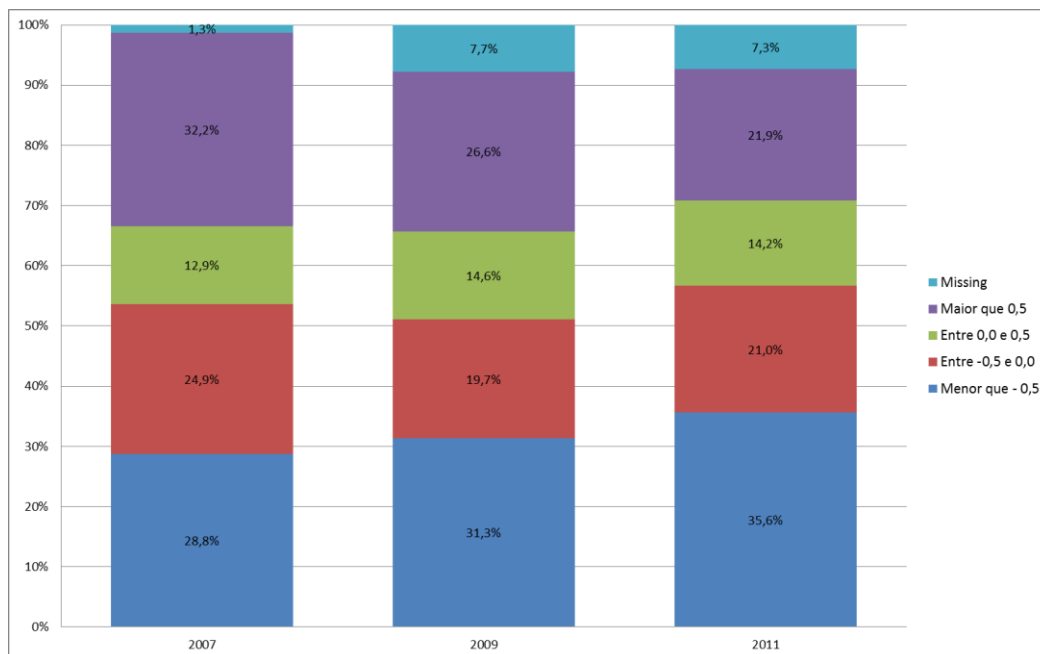
Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 56: Evolução Temporal - Índice de Liderança, Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Gráfico 57: Evolução Temporal - Índice de Problemas de Aprendizagem, Escolas que participaram do PDE Escola grupo 1



Fonte: Prova Brasil, 2007, 2009, 2011. Elaboração própria.

Neste ponto, convém tecer algumas considerações em relação aos grupos de escolas PDE-Escola até aqui examinados, ou seja, sobre as escolas PDE-Escola “geral” e o Grupo I. A análise indica que não há diferenças significativas entre tais grupos. O Grupo I de escolas PDE-Escola apresenta o mesmo padrão de comportamento em termos de processos institucionais que o grupo PDE-Escola “geral”. Assim, verificamos nestes grupos escolas de grande porte, que ofertam em sua maioria, os dois segmentos de ensino; diretores menos experientes na função; uma percepção mais negativa, ou menos positiva, do Clima Escolar, da Liderança do Diretor e dos Problemas de Aprendizagem dos Alunos; menor expectativa em relação ao processo de escolarização dos alunos; pais menos escolarizados; percepção de maior interferência externa na gestão das escolas; um percentual reduzido de professores consegue desenvolver até 60% dos conteúdos exigidos; e há grande ocorrência de programas voltados para o abandono e a reprovação escolar, principalmente para esta última.

No entanto, a análise da evolução dos processos institucionais do grupo I aponta campos de melhorias entre estas escolas. Nota-se que o desempenho está aumentando, principalmente nos anos iniciais. O nono ano ainda carece de maiores investimentos. Também registram-se outros avanços: a redução no percentual de alunos abaixo do básico para ambos os segmentos, ocorrendo de

forma mais acentuada nos anos iniciais; o aumento na expectativa dos professores no que diz respeito ao progresso dos alunos em termos de escolaridade; e percepções menos negativas do Clima Escolar, Liderança do Diretor e dos Problemas de Aprendizagem dos alunos.

5.4. O subconjunto de escolas do Grupo I do PDE-Escola

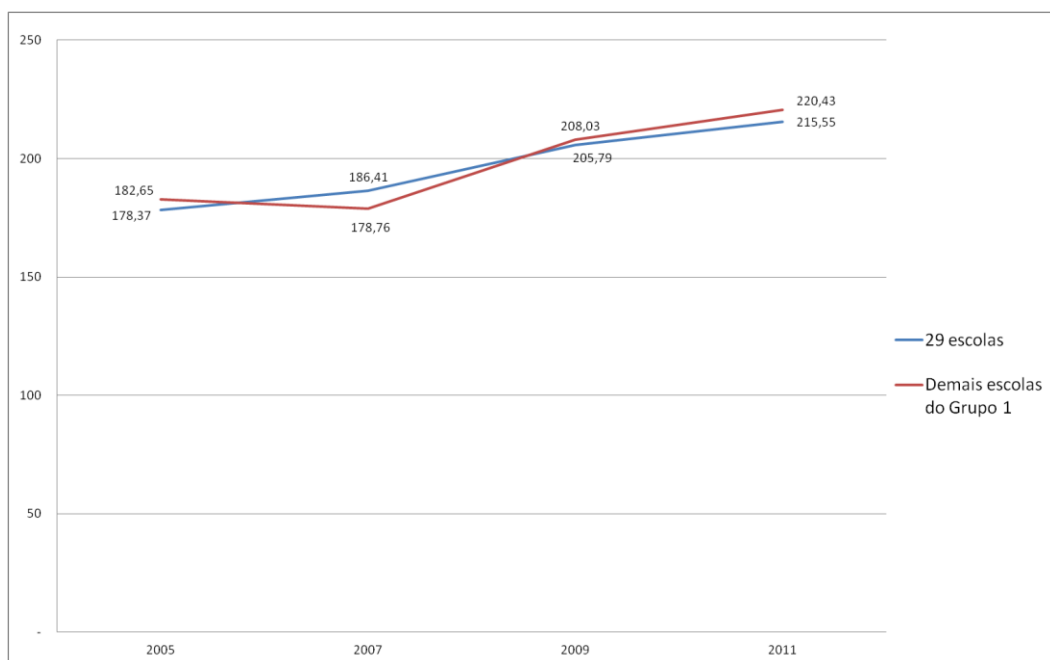
Esta seção investiga o subconjunto de 29 escolas dentro do primeiro conjunto de escolas PDE-Escola. Conforme explicitado, este subconjunto de escolas deu início à elaboração do plano ainda em 2008, integrando-se às demais escolas da primeira edição posteriormente, em 2009, quando da criação do SIMEC. A análise foca a evolução dos indicadores educacionais dessas escolas, a fim de perceber se elas apresentam diferenças ou semelhanças, em termos de desempenho, das demais escolas do conjunto, como um todo.

Os gráficos 58 a 63 apresentam os resultados do desempenho deste subconjunto, em comparação com as demais escolas do grupo I do PDE-Escola. Observa-se que:

- Considerando os anos iniciais, desde 2005, as 29 escolas estão aumentando o seu desempenho em Matemática, sendo o maior crescimento entre 2007-2009. Já as demais escolas expressam ganhos na proficiência somente a partir de 2007. No entanto, convém ressaltar que os pontos de partida e de chegada das demais escolas do grupo são sempre maiores que os das 29 escolas;
- Para os anos finais, o movimento é o oposto. As 29 escolas somente registraram o aumento na proficiência em matemática a partir de 2009, dando um salto significativo desde então. Já as demais escolas, desde 2007, apresentam a melhora no desempenho. Igualmente verifica-se que o ponto de partida das 29 escolas é inferior ao das demais. Porém, em 2011, o desempenho das 29 escolas ultrapassa, alguns pontos percentuais, o das demais escolas;
- No que diz respeito ao IDEB nos anos iniciais, as 29 escolas apresentam uma queda constante no crescimento do índice desde 2005; enquanto as demais escolas começam com o crescimento do índice, seguido de queda desde 2009. Nos anos finais, observa-se movimento semelhante para

ambos os grupos: inicialmente de queda entre os anos de 2005-2009 e de crescimento significativo desde 2009;

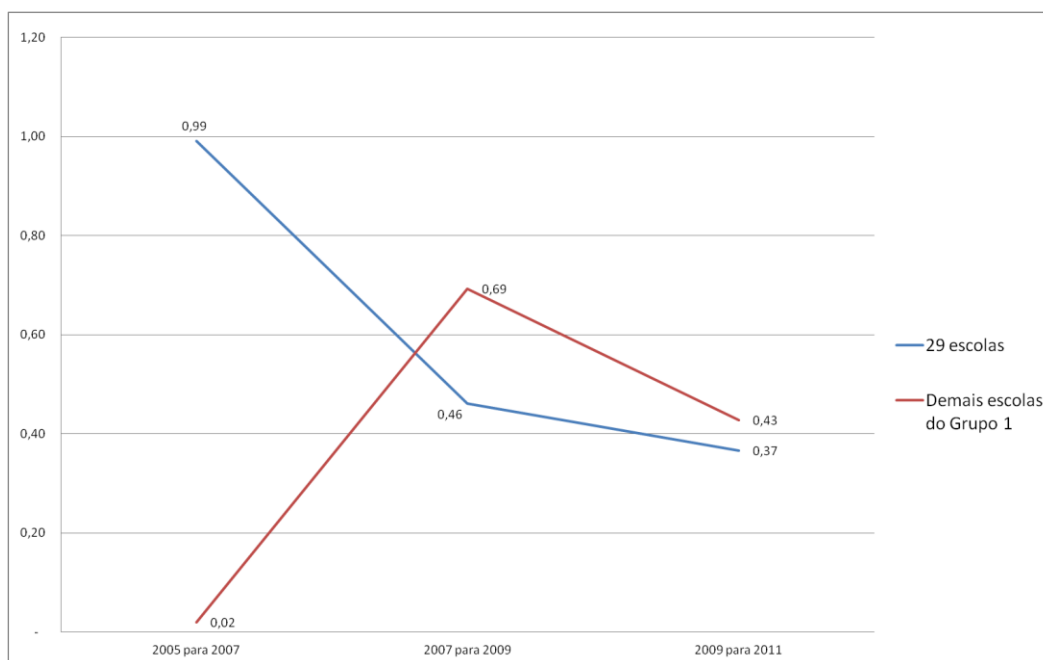
- Quanto ao percentual de alunos abaixo do básico nos anos iniciais, registra-se a tendência de queda para os dois grupos, sendo que as demais escolas do grupo I tiveram uma redução mais expressiva do percentual de alunos nessa condição. Também cabe destacar que as demais escolas apresentavam, inicialmente, um pior resultado nesse aspecto;
- Por sua vez, nos anos finais, as 29 escolas apresentaram, inicialmente, o aumento no percentual de alunos abaixo do básico e, em um segundo momento, a queda expressiva desse percentual. Já as demais escolas, desde 2007, vivenciaram a queda no percentual de alunos abaixo do básico. Em 2011, as 29 escolas apresentam um desempenho melhor nesse aspecto que as demais escolas.
- Em linhas gerais, nota-se que há contrastes entre os dois grupos. As 29 escolas apresentam, ainda que com pouca diferença, desempenho, em termos de indicadores educacionais, inferiores aos das demais escolas. Mesmo quando o ponto de partida das 29 escolas era melhor, o ganho final do grupo das demais escolas mostrou-se, muitas vezes, superior. Esse resultado corrobora o fato de estas 29 escolas terem sido priorizadas, em primeira instância, por apresentarem os índices mais baixos.

Gráfico 58: Resultado da Prova Brasil em Matemática, séries iniciais

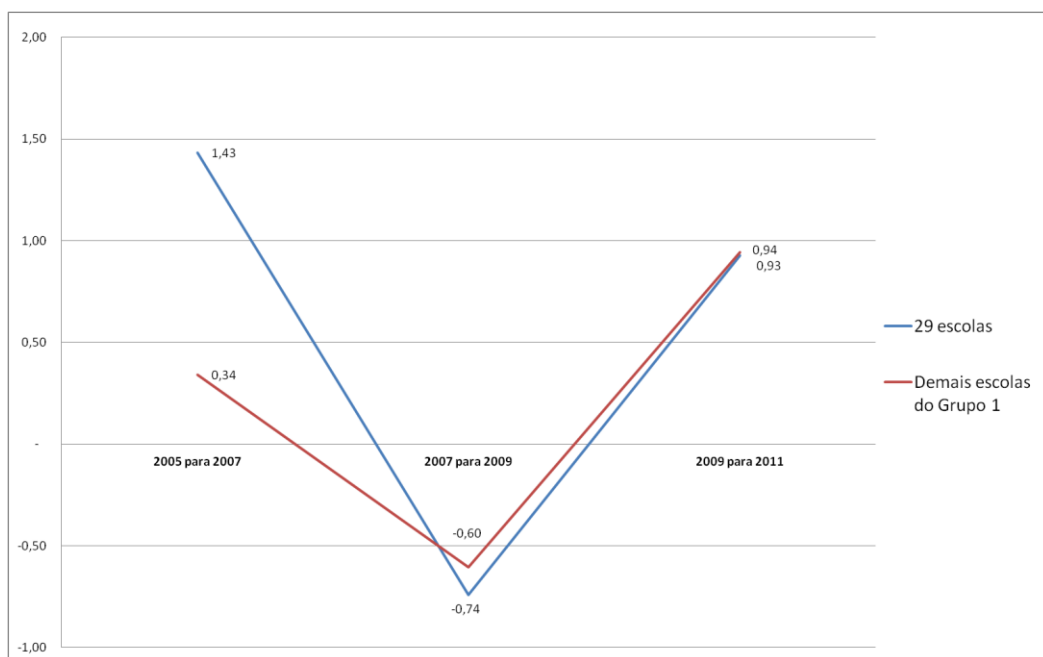
Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 59: Resultado da Prova Brasil em Matemática, séries finais

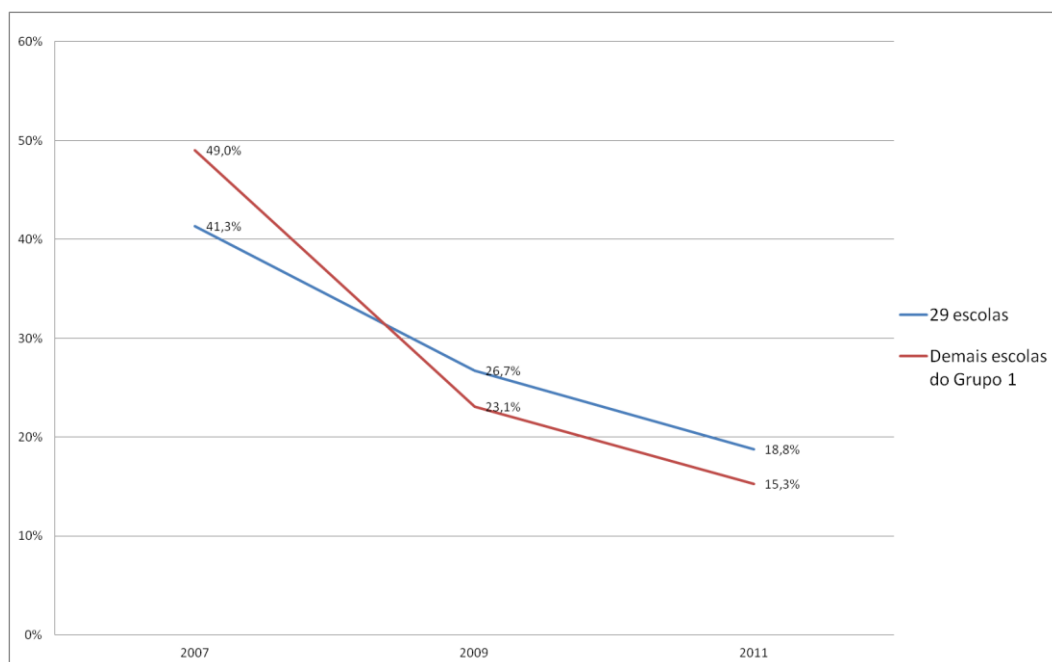
Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 60: Evolução do IDEB, anos iniciais

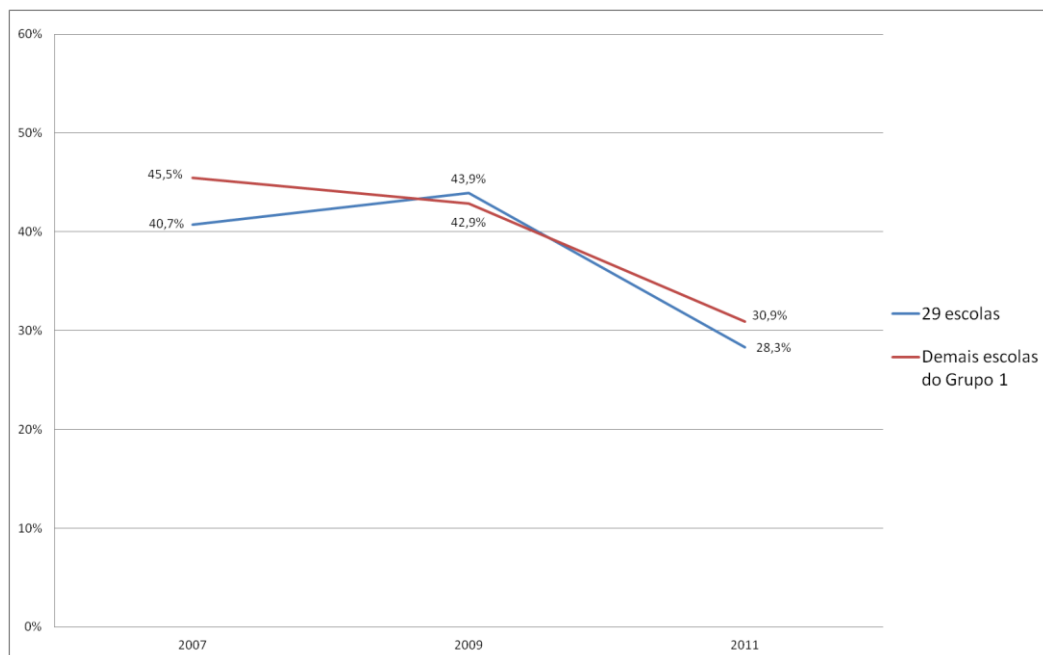
Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 61: Evolução do IDEB, anos finais

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 62: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 5º ano

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 63: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 9º ano

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

5.5. Os planos de ação em análise

Nesta seção, nos debruçaremos sobre os planos de ação de algumas escolas selecionadas do Grupo I do PDE-Escola. O objetivo da análise foi identificar quais os principais problemas e ações as escolas registraram na elaboração de seus planos, na tentativa de perceber consonâncias ou dissonâncias entre o diagnóstico realizado e as ações elencadas. Para tanto, em um primeiro momento, realizaremos a análise do plano de cada escola investigada. E, em um segundo momento, na próxima seção, buscando aprofundar tal análise, examinaremos a evolução dos processos institucionais de tais escolas ao longo do tempo, verificando, assim como foi feito para a análise do Grupo I, a tendência da situação educacional de tais escolas e se tal tendência guarda relação com o diagnóstico realizado, bem como aponta para perspectivas de melhorias no quadro da educação ofertada por tais escolas. Para a análise descrita, foram selecionadas quatro escolas que integraram o primeiro grupo de escolas participantes do PDE-Escola, especificamente o subconjunto das 29 escolas. Mais uma vez enfatizamos que a escolha desse primeiro grupo se deu em função da análise temporal que desejávamos realizar, já mencionada. Por sua vez, a seleção destas escolas foi aleatória. Todas pertencem à mesma CRE e foram as únicas de sua CRE a participar do subconjunto das 29 escolas do grupo I do PDE-Escola. O acesso aos seus respectivos planos se deu através de uma das técnicas entrevistadas. Tais escolas são identificadas na análise, respectivamente, como escolas **A**, **B**, **C**, e **D**.

Todas as escolas priorizadas pelo programa, seguindo as orientações dadas pelo MEC/SME para a elaboração do plano, tinham que identificar seus dois maiores problemas e suas causas, e, a partir destes, traçar ações para combatê-los. Era feita uma síntese desse diagnóstico e, posteriormente, o mesmo era desdobrado em várias ações, conforme descrito no capítulo três, sendo que o baixo desempenho era uma exigência de todos eles. Dessa maneira, para a operacionalização da análise dos planos, inicialmente, nos concentraremos nestes pontos, na síntese do mesmo, com a identificação dos problemas, causas e principais ações registradas pela escola. No entanto, cumpre salientar que a síntese do diagnóstico não estava disponível no material de todas as escolas, impossibilitando a plena descrição das causas apontadas para os problemas registrados. Somente duas das quatro escolas tinham a síntese do diagnóstico.

Apesar disso, entendemos que a análise dos planos permite dimensionar os problemas e as ações das escolas e, é a partir desse olhar, que apresentaremos uma síntese, ainda que incompleta do diagnóstico de tais escolas. Posteriormente, a título de exemplificação, apresentaremos mais detalhadamente algumas das ações propostas pelas escolas para cada problema.

5.5.1. A escola “A” e o seu plano de ação

A **escola A** localiza-se na Zona Oeste da cidade em um bairro de classe média e média baixa. Possui turmas de Pré-Escola e Ensino Fundamental (5º e 9º anos). Em 2012, registrou 475 alunos matriculados em 18 turmas.¹³

O **quadro 8** apresenta a síntese do plano da **escola A**.

Quadro 8: Síntese do plano da escola A

PROBLEMAS	CAUSAS	AÇÕES
1) Baixo desempenho (Verificado a partir do plano)	(Não encontradas)	(Não encontradas; descritas nos planos.) <ul style="list-style-type: none"> • Apresentar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas aos professores regentes; • Utilizar recursos pedagógicos inovadores e interessantes; • Comprar equipamento, mobiliário e recursos apropriados para a acomodação dos diversos materiais pedagógicos em salas de aula ou salas ambiente; • Realizar atividades culturais: visitar museus e centros culturais; teatro e espetáculo musical no espaço escolar;
	(Não encontradas)	(Não encontradas; descritas nos planos.) <ul style="list-style-type: none"> • Realizar atividade cultural para a comunidade escolar; • Realizar reuniões com todos os membros do Conselho Escola – Comunidade.
2) Integração com a comunidade (Verificado a partir do plano)		

Fonte: Material do PDE-Escola da escola A. Elaboração própria.

¹³ Informações obtidas através do Censo Escolar 2012.

Algumas das ações descritas para combater os problemas identificados encontram-se nos quadros 9 e 10.

Quadro 9: Recorte do Plano de Ação da escola “A” - para o problema 1

Objetivo estratégico 1	Ações
<p>Elevar o desempenho acadêmico dos alunos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar aula passeio com específica finalidade de enriquecer a prática pedagógica desta escola, levando os alunos a vivenciarem experiências diversificadas em consonância com os conteúdos trabalhados em cada ano do Ensino Fundamental e na Educação Infantil; - Realizar uma exposição de trabalhos realizados pelas turmas como desdobramentos dos passeios oferecidos; - Adquirir materiais que permitam ao professor realizar aulas mais dinâmicas, contribuindo para maior aprendizagem dos alunos (Mosaicos, balancinhas, disco de fração, quebra-cabeças de mapas, dama, soletrando); - Adquirir globo terrestre, mapas e planetário educativo. - Desenvolver projeto de leitura com as turmas de 6º ao 9º ano, oportunizando o contato com os diferentes gêneros textuais; - Realizar roda de leitura semanalmente com os alunos do 5º ano do Ensino Fundamental, permitindo maior contato com o mundo mágico da Literatura; - Organizar quadro de horário para utilização, pelas turmas, da Sala de Leitura; - Realizar empréstimos de livros para alunos e profissionais da escola; - Adquirir 6 quadros para mural dos espaços que ainda não contam com este recurso, possibilitando exposição de trabalhos realizados pelos alunos, valorizando suas produções e afixar informes da escola, contribuindo para melhorar a comunicação; - Adquirir um aparelho de ar-condicionado para a sala de leitura, tornando o espaço mais confortável para os alunos.

Estratégia
Implementar práticas pedagógicas mais dinâmicas, visando elevar o desempenho dos alunos.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola A. Elaboração própria.

Quadro 10: Recorte do Plano de Ação da escola “A” - para o problema 2

Objetivo estratégico 2	Ações
Promover maior integração escola – comunidade. Estratégia Realizar ações que estimulem maior participação dos responsáveis nos eventos realizados pela escola.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar reuniões bimestrais com todos os membros do Conselho Escola – Comunidade; - Realizar reuniões bimestrais com os responsáveis, a fim de discutir questões referentes à vida escolar dos alunos; - Realizar, semestralmente, evento que ofereça palestras/oficinas aos responsáveis, com a finalidade de aproximar a comunidade da escola; - Realizar, semestralmente, mostra de trabalhos realizados pelas turmas, possibilitando maior integração com os responsáveis e valorização das produções dos alunos.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola A. Elaboração própria.

No plano da **escola A**, é possível perceber a tentativa de articulação entre problemas e ações. A escola apresenta como principais problemas o baixo desempenho e a integração com a comunidade escolar. Para superar o problema do baixo desempenho, elenca como ações a adoção de estratégias de ensino diferenciadas e a compra de material pedagógico que permita o desenvolvimento de tais aulas. No entanto, não descreve que estratégias de ensino serão essas. Verifica-se igualmente o objetivo de implementar projetos voltados para a leitura, mas não há o detalhamento dos mesmos. Além disso, é digno de nota que os materiais e o mobiliário descritos para compra aparecem associados a ações de natureza pedagógica. Não se pretende comprar tais materiais apenas para gastar os recursos disponíveis, mas, antes, busca-se utilizá-los como suportes no desenvolvimento de alguma ação pedagógica. Também é digno de nota que o plano foca a escola como um todo, estabelecendo ações que visam contemplar tanto o primeiro quanto o segundo segmento do Ensino Fundamental.

Como estratégias para melhorar a relação com a comunidade, são pontuadas ações que envolvem toda a comunidade escolar, pais, alunos e professores. Dentre tais ações, nota-se a execução de reuniões com diferentes propósitos, quais sejam: discutir questões de aprendizagem dos alunos, tratar

temas de interesse da comunidade e expor as produções dos alunos. Há também a preocupação de maior consolidação da atuação do CEC.

5.5.2. A escola “B” e o seu plano de ação

A **escola B** está situada em um bairro populoso de classe média-baixa da Zona Oeste da cidade. Possui turmas de Pré-Escola, Ensino Fundamental (5º ano) e Educação Especial. Em 2012, tinha 459 alunos matriculados, distribuídos em 21 turmas.

O **quadro 11** apresenta a síntese do plano da **escola B**.

Quadro 11: Síntese do plano da escola B

PROBLEMAS	CAUSAS	AÇÕES
1) Baixo desempenho (Verificado a partir do plano)	(Não encontradas)	(Não encontradas; descritas nos planos) <ul style="list-style-type: none"> • Capacitar os professores; • Potencializar os espaços para a realização de atividades extraclasse; • Revisar a proposta pedagógica da escola; • Monitorar o processo de avaliação do desempenho de todos os segmentos da escola; • Comprar materiais pedagógicos diferenciados e equipamentos de informática; • Realizar reparos na rede elétrica.
2) Integração com a comunidade (Verificado a partir do plano)	(Não encontradas)	(Não encontradas; descritas nos planos.) <ul style="list-style-type: none"> • Implementar projetos que envolvam professores, responsáveis e alunos; • Realizar reuniões mensais com os membros do CEC, pais e representantes de cada turma.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola B. Elaboração própria.

Os **quadros 12 e 13** apresentam um “recorte” das principais ações descritas para combater os problemas identificados.

Quadro 12: Recorte do Plano de Ação da escola “B” - para o problema 1

Objetivo estratégico 1	Ações
<p>Melhorar o desempenho acadêmico dos alunos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer horário para o acesso de todos os alunos à sala de informática; - Dinamizar o uso da sala de leitura; - Comprar um ar-condicionado para a sala de leitura; - Comprar um amplificador de som; - Contratar serviços para a confecção de murais, para a exposição de avisos e trabalhos de alunos; <p>Criação de espaços para a realização de atividades extraclasse/Evasão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar cronograma de atividades/oficinas de acordo com os interesses dos alunos; - Comprar um aparelho de videokê, para criação de uma sala de atividades de karaokê com os alunos; - Comprar materiais pedagógicos, para realização de oficinas com os alunos (varais, fantoches educativos, alfabeto móvel e etc.); <p>Implementar projetos pedagógicos que trabalhem as disciplinas críticas (Língua Portuguesa e Matemática):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar avaliações diagnósticas de todos os alunos do Ensino Fundamental; - Reavaliar as práticas de recuperação paralela dos alunos com dificuldades de aprendizagem; - Avaliar bimestralmente os resultados atingidos; - Contratar serviços de transporte para realização de aulas-passeio, que tenham temas previstos no Projeto Político Pedagógico da escola, estimulando a aprendizagem dos alunos.
<p>Estratégia</p> <p>Otimizar a utilização da sala de leitura e da sala de informática.</p>	<p>Revisar a proposta pedagógica da escola:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar projetos pedagógicos que trabalhem com as principais dificuldades dos alunos; - Realizar reuniões pedagógicas bimestralmente com os docentes, para articular objetivos de aprendizagem X conteúdos trabalhados X conteúdos das avaliações; - Tornar o planejamento da escola mais participativo e alinhado aos planos de aula. <p>Monitorar o processo de avaliação do desempenho de todos os segmentos da escola:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar trocas de experiências entre docentes e estudos de novas técnicas de aprendizagem; - Realizar avaliação bimestral dos projetos desenvolvidos; - Implantar um programa de autoavaliação para todos os segmentos da escola.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola B. Elaboração própria.

Quadro 13: Recorte do Plano de Ação da escola “B” - para o problema 2

Objetivo estratégico 2	Ações
Integrar a comunidade escolar. Estratégia Dinamizar a atuação do Conselho – Escola – Comunidade, tornando-a efetiva.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar reuniões mensais com pais representantes de cada turma; - Realizar reuniões mensais com os membros do CEC; Propiciar eventos para maior participação e integração da comunidade escolar: - Implementar projetos que envolvam professores, responsáveis e alunos; - Elaborar regimento interno com a participação da comunidade escolar; - Divulgar para a comunidade escolar o regimento interno da escola; - Realizar atividades voltadas para a comunidade escolar.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola B. Elaboração própria.

A **escola B** também demonstra a tentativa de articular problemas e ações. Assim como a escola anterior, assinala como principais problemas o desempenho e a relação com a comunidade escolar. No entanto, indica em seu plano uma maior preocupação com a revisão da proposta curricular da escola, o que envolve repensar os conteúdos trabalhados, as avaliações, e as práticas de recuperação desenvolvidas. Este aspecto aparece como um dos principais eixos condutores para a superação do baixo desempenho registrado. Além disso, ainda se percebe como um diferencial no plano da escola a maior ênfase dada às avaliações, como um todo. Parece que a escola reconhece a avaliação e os seus resultados como um indicador do desempenho discente, e consequentemente, do trabalho realizado, bem como igualmente percebe o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação como práticas constituintes do planejamento e do cotidiano escolar. Observa-se que, a partir das avaliações diagnósticas dos alunos, a escola terá elementos para balizar a discussão sobre a revisão das práticas pedagógicas. E o próprio resultado obtido após este movimento será um indicador do alcance das ações implementadas. A única ação, aparentemente, mais destoante é a compra de um aparelho de videokê, para criação de uma sala de atividades de karaokê com os alunos. Embora esta ação esteja dentro do conjunto de ações direcionadas à criação de espaços para a realização de atividades extraclasse, relacionadas à

redução da evasão escolar, não ficam claras as suas contribuições mais diretas para a melhoria do processo ensino-aprendizagem.

No que concerne à integração com a comunidade, também são pontuadas ações que envolvem toda a comunidade escolar. Porém, esta escola mostra um foco maior na sua atuação junto às instâncias colegiadas (grêmio, CEC), com o objetivo de melhorar e garantir a participação da comunidade escolar no trabalho pedagógico da escola.

5.5.3. A escola “C” e o seu plano de ação

A **escola C** está localizada em um bairro populoso da Zona Oeste de classes média alta, média e média-baixa. Oferece o 5º e o 9º anos. Em 2012, tinha 679 alunos e 20 turmas.

O **quadro 14** apresenta a síntese do plano da **escola C**.

Quadro 14: Síntese do plano da escola C

PROBLEMAS	CAUSAS	AÇÕES
1) Baixo desempenho em Português e Matemática.	<ul style="list-style-type: none"> • Número excessivo de alunos em sala de aula, principalmente nos períodos iniciais; • Falta de interesse dos alunos pela leitura e escrita; • Baixo nível cultural das famílias, ocasionando a falta de estímulo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação de um profissional qualificado para dinamizar oficinas, a fim de trabalhar técnicas de leitura, elaboração de projetos, utilização e manuseio de materiais pedagógicos diversos; • Montagem de um laboratório de informática, viabilizando uma biblioteca virtual; • Aquisição de livros paradidáticos em quantidade suficiente para todos os alunos, proporcionando o acesso à família, favorecendo a interação com os alunos.
2) Instalações inadequadas da escola.	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de espaço adequado da biblioteca; • Rede elétrica em condições precárias; • Quadra de esporte inadequada, sem vestiário e em local impróprio, ocasionando ruído 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma da rede elétrica do prédio; • Fechamento da quadra de esporte.

excessivo nas salas de aula;

- Dificuldade de prédio, pois o mesmo é cedido ao Estado, sendo utilizado em horário noturno e por outra direção.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola C. Elaboração própria.

Algumas das principais ações destacadas para combater os problemas registrados encontram-se nos **quadros 15 e 16**.

Quadro 15: Recorte do Plano de Ação da escola C - para o problema 1

Objetivo estratégico 1	Ações
Melhorar as práticas pedagógicas da escola Estratégia Promover reuniões para revisão da proposta pedagógica da escola	<ul style="list-style-type: none"> - Promover reuniões mensais com os professores por disciplina, para elaboração dos documentos e organização do currículo; - Promover encontros com os professores, para organização do currículo e planejamento de aulas mais dinâmicas, que despertem o interesse dos alunos pela aprendizagem; - Realizar uma reunião bimestral, para avaliar a proposta pedagógica elaborada a partir das ações realizadas; Estimular o interesse pela leitura: <ul style="list-style-type: none"> - Realizar empréstimos de livros semanalmente para professores e alunos; - Realizar Gincana Literária com os alunos do 4º, 5º, 6º ano, estimulando assim o interesse pela leitura; - Promover Festival de Poesias para os alunos do 7º, 8º e 9º anos, estimulando assim o interesse por poesias; - Realizar uma mostra de trabalhos anual com toda comunidade escolar, apresentando as ações pedagógicas desenvolvidas pela U.E.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola C. Elaboração própria.

Quadro 16: Recorte do Plano de Ação da escola C - para o problema 2

Objetivo estratégico 2	Ações
<p>Melhorar as instalações da escola.</p> <p>Estratégia Realizar reparos que contribuam para melhorar a qualidade das aulas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Contratar mão de obra especializada, para execução do serviço na instalação elétrica do auditório, para utilização dos equipamentos elétricos/eletrônicos, proporcionando assim a utilização dos mesmos na dinamização das aulas; - Proporcionar aulas expositivas (vídeos educativos, DVD), com o objetivo de dinamizar as aulas; - Contratar mão de obra especializada para o reparo na parte elétrica e instalação das salas do 3º andar, para colocação de ventiladores e utilização do aparelho de retroprojektor, melhorando assim a dinamização das aulas; - Enriquecer com materiais didático-pedagógicos (data-show, DVD, vídeo) as aulas, melhorando assim a qualidade das mesmas e estimulando o ensino-aprendizagem.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola C. Elaboração própria.

A síntese do plano da **escola C** indica que a mesma atribui aos alunos e às suas famílias grande parte da causa ou “culpa” pelo baixo desempenho alcançado. No entanto, caminhando em direção oposta a esta perspectiva, o plano está estruturado de forma que dá a entender que cabe à escola, como um todo, reverter esse quadro. Com foco no desempenho, são definidas estratégias que se pautam na revisão do currículo, na capacitação dos professores, em aulas mais dinâmicas, na utilização de materiais pedagógicos diversificados, e em uma visão global da escola (ações dirigidas aos anos iniciais e anos finais). Porém, o plano não faz menção da questão do número excessivo de alunos em sala de aula, identificando possibilidades mais diretas para amenizar essa questão estrutural (dada que é uma realidade da rede municipal do Rio de Janeiro).

O segundo problema pontuado pela escola refere-se à infraestrutura, especificamente a infraestrutura física, considerada inadequada. Esta é a única escola, das investigadas, a registrar este problema. Verifica-se também que a escola enfrenta ainda a dificuldade de ter que compartilhar o prédio com outra escola da rede estadual. Como estratégias para superar este problema, estabelece-se, principalmente, a reforma da rede elétrica do prédio e o fechamento da quadra

de esporte. No entanto, a proposição do uso de materiais didático-pedagógicos de caráter “tecnológico” (data-show, DVD, vídeos) parece não guardar relação direta com a infraestrutura física da escola. Não fica clara a relação entre os dois; a não ser que a escola identifique a falta desses materiais como um problema de infraestrutura relacionado à carência de “materiais pedagógicos”, o que é uma interpretação possível, encontrada nas pesquisas educacionais (LIBÂNEO, FERREIRA & SEABRA, 2008; SOARES, 2004).

5.5.4. A escola “D” e o seu plano de ação

A **escola D** também situa-se em um bairro populoso da Zona Oeste de classes média alta, média e média-baixa. Oferece o Ensino Fundamental e a EJA (Educação de Jovens e Adultos), sendo que, desde 2009, oferece apenas o 9º ano. Em 2012, tinha 1530 alunos matriculados e 43 turmas.

O **quadro 17** apresenta a síntese do plano da **escola D**.

Quadro 17: Síntese do plano da escola D

PROBLEMAS	CAUSAS	AÇÕES
1) Baixo desempenho	<ul style="list-style-type: none"> Deficiência no processo de alfabetização; Desinteresse pela leitura; Disciplinas críticas: Matemática e Língua Portuguesa; 	<ul style="list-style-type: none"> Investir na Formação continuada dos professores do 2º ciclo intermediário; Implantar projetos de estímulos à leitura; Promover formação continuada para 5 professores de matemática; Promover formação continuada para 8 professores de Língua Portuguesa;
2) Relação pais, escola e comunidade (Integração com a comunidade)	<ul style="list-style-type: none"> Comunicação entre equipe, pais e comunidade; Falta de participação em reuniões escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover eventos abertos para responsáveis e comunidade mensalmente; Oferecer oficinas bimestralmente aos responsáveis.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola D. Elaboração própria.

Quadro 18: Recorte do Plano de Ação da escola D - para o problema 1

Fonte: Material do PDE-Escola da escola D. Elaboração própria.

Quadro 19: Recorte do Plano de Ação da escola D - para o problema 2

Objetivo estratégico 2	Ações
Promover a integração escola comunidade. Estratégia Investir em ações que favoreçam a participação da comunidade no cotidiano escolar.	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar reuniões mensais com o CEC, a fim de discutir diversas questões da escola; - Oferecer palestras e oficinas aos responsáveis através de parcerias; - Realizar reuniões bimestrais com os responsáveis, para tratar da aprendizagem dos alunos.

Fonte: Material do PDE-Escola da escola D. Elaboração própria.

A síntese do plano da **escola D** sugere que a mesma responsabiliza a própria escola pelo baixo desempenho dos alunos, dada uma alfabetização deficiente, aulas desinteressantes e não estimuladoras, dentre outros fatores. Assim, verifica-se que as ações estabelecidas coadunam-se aos problemas e objetivos assinalados. No entanto, cumpre registrar que parece que a escola atribui um grande peso à qualificação dos professores, tanto que são elencadas inúmeras ações relacionadas à capacitação de tais profissionais. Este fato acarreta em vantagens e desvantagens. As vantagens dizem respeito a ampliação dos espaços de aprendizagem, reflexão, discussão e trocas, o que enriquece a prática docente. Por outro lado, pode trazer implícita a ideia de que o professor, principalmente das disciplinas críticas, é o culpado pelo quadro de baixo desempenho da escola. Esse tema deve ser encaminhado com certo cuidado no âmbito escolar, pois, embora a formação do professor, ainda que em magnitudes modestas, impacte o desempenho dos alunos, ele não é o único responsável pelos resultados demonstrados pela escola (ALBERNAZ, FRANCO & FERREIRA, 2002; SOARES, 2004; ALVES, 2007).

5.5.5. As interfaces dos planos analisados

Em linhas gerais, as análises dos planos das escolas investigadas apresentam alguns pontos em comum que merecem destaque, a saber:

- Os planos trazem como foco a melhora no desempenho escolar e o desenvolvimento de ações direcionadas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico da escola. As ações elencadas, em sua maioria, apresentam justificativas de caráter pedagógico para a sua execução. Este fato pode ser consequência do trabalho desenvolvido pelo Comitê de Análise e Aprovação, tanto no âmbito central como no regional, pois, como visto no capítulo quatro, a fala dos técnicos indicou que os comitês se empenharam para que as escolas não perdessem de vista o foco no pedagógico, ao elaborarem os planos.
- Verifica-se a consonância entre problemas identificados e estratégias traçadas; outra preocupação do comitê, por ocasião da construção dos planos.
- Há certa padronização na redação dos objetivos, estratégias e ações descritas. Uma interpretação possível para esse fenômeno é o fato de que o próprio manual do PDE-Escola, versão antiga – *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola – Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*, fornece exemplos desses elementos, bem como exemplos de planos, que podem ser seguidos pelas escolas. Assim, verificam-se nos planos as mesmas expressões apresentadas no manual, como “promover a capacitação dos professores das disciplinas críticas”; “melhorar as práticas pedagógicas da escola”; “adotar estratégias de ensino diferenciadas, inovadoras e criativas”; “desenvolver estratégias de acompanhamento e avaliação dos alunos”, dentre outras.
- Os planos apresentam ações que já deveriam ser desenvolvidas pelas escolas, pois, como é sabido, são práticas consideradas próprias dos processos institucionais do contexto escolar, como, por exemplo: “promover encontros com os professores, para organização do currículo e planejamento de aula”; “realizar empréstimos de livros semanalmente para os alunos”; “organizar o horário de funcionamento da sala de leitura”;

“fazer mostras de trabalhos dos alunos”; “realizar reuniões mensais com o CEC”; “realizar atividades para comunidade escolar”; dentre outras. Este fato pode estar relacionado às dificuldades enfrentadas por tais escolas para gerenciar seus processos institucionais. Conforme examinado no capítulo anterior, foi destacado, na fala dos técnicos entrevistados, que as escolas priorizadas, em sua maioria, apresentavam problemas de gestão, bem como dificuldades para elaborar um plano de melhoria.

- A adoção de práticas de avaliação no contexto escolar pode ser resultado da incorporação da metodologia do programa, bem como “um germe” da cultura de avaliação que começou a se instituir no município, com a implantação do PDE/Plano de Metas;
- O desenvolvimento de estratégias para integração com a comunidade escolar foi o objetivo mais citado, após o aumento do desempenho, objetivo obrigatório. Este resultado também é corroborado por outros estudos (TAQUES, 2011; BAYER, 2012). No que diz respeito a este último aspecto, de desenvolvimento de estratégias para promoção da participação da comunidade escolar, verifica-se nos planos, ainda que timidamente, a busca pela consolidação da atuação das instâncias colegiadas (grêmio, CEC). Com efeito, as pesquisas educacionais destacam que esse ainda é um campo muito incipiente no contexto das escolas públicas brasileiras, merecendo, de fato, maiores investimentos (LIMA, 2011; PAES DE CARVALHO & LIMA, 2011).

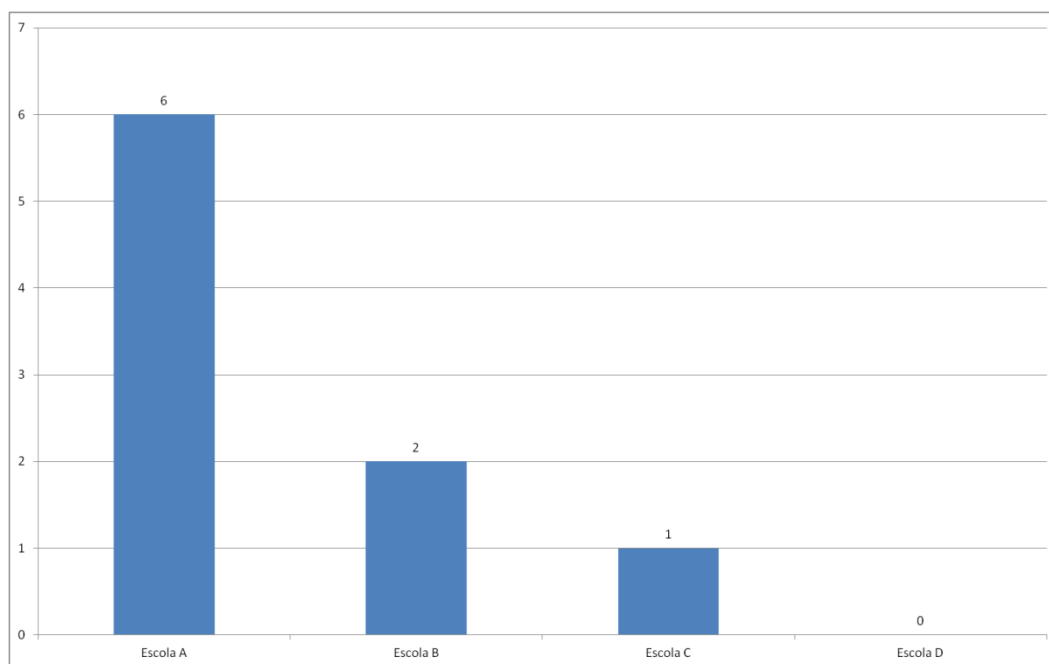
5.6. A evolução dos processos institucionais das escolas “A”, “B”, “C” e “D”

Nesta seção, nos debruçamos sobre a evolução dos processos institucionais das quatro escolas, verificando se a tendência da situação educacional apresentada pelas mesmas guarda relação com o diagnóstico realizado. A seguir, são apresentados os dados segundo os eixos de análise.

Localização

O **gráfico 64** apresenta a quantidade de favelas no entorno das escolas. Verifica-se que a **escola “A”** é a que possui maior quantidade de favelas no entorno, seguida da **escola B** e da **escola C**.

Gráfico 64: Quantidade de favelas no raio de 500 metros da escola



Fonte: Censo Escolar e Instituto Pereira Passos. Elaboração própria.

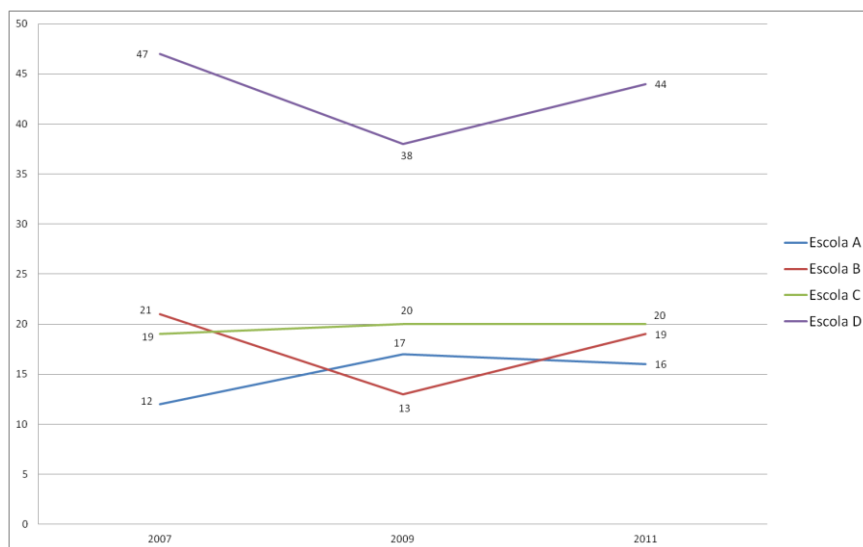
Perfil das escolas

Nos **gráficos 65 a 67** encontra-se a evolução referente à quantidade de turmas, às matrículas e à escolaridade dos pais. Os dados indicam que:

- Cresce o número de turmas da **escola A** entre os anos de 2007-2009 e cai um pouco entre 2009 a 2011; As **escolas B e D** apresentam queda entre 2007 e 2009 e voltam a crescer no intervalo seguinte - 2009-2011. Já a **escola C** se mantém relativamente estável ao longo dos anos.
- Quanto às matrículas, observa-se o crescimento do número de matrículas da **escola A**; a queda do número de matrículas da **escola B** entre 2007-2009, voltando a crescer entre 2009-2011, mas ainda assim, não chega ao número de matrículas de 2007; A **escola C** também registra queda ao longo de todo o período; e a **escola D** foi a que mais cresceu, dando um salto significativo entre 2009-2011. Assim, nota-se que as maiores escolas em 2011 são, respectivamente, as **escolas D, C, A e B**.

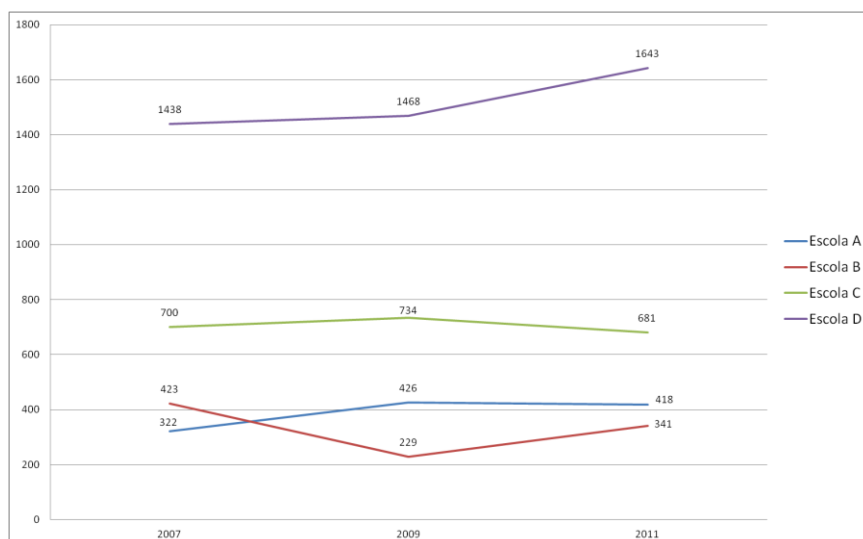
- A **escola D** se destaca, pois apresenta um movimento crescente no percentual de pais que possuem Ensino Médio ou Nível Superior, seguida da **escola B**. A **escola A** oscila durante o período, com queda entre 2007 – 2009 e crescimento no período posterior. A **escola C** mostra-se a mais crítica nesse aspecto, pois registra queda desde 2009.

Gráfico 65: Quantidade de turmas, por escola



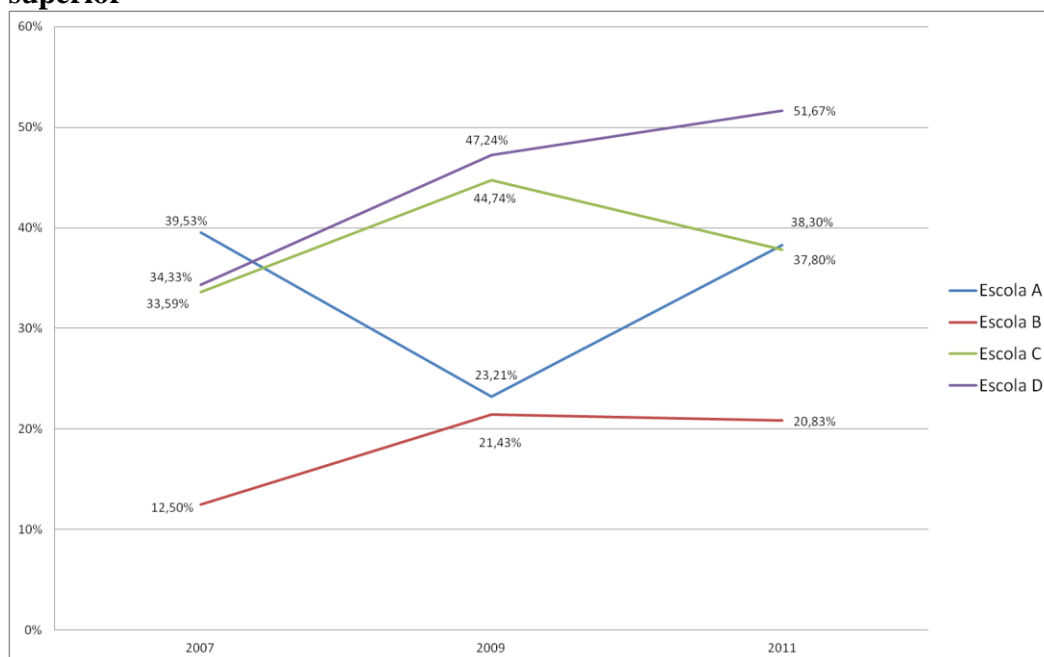
Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 66: Evolução do número de matrículas



Fonte: Censo Escolar. Elaboração própria.

Gráfico 67: Porcentagem de pais cuja escolaridade é ensino médio ou superior



Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Diretor

A **tabela 1** indica há quantos anos o diretor se encontra na função de diretor em cada escola analisada em 2011. Nota-se que apenas na **escola D** o diretor está há mais tempo à frente da gestão da escola. Assim, pode ter ocorrido mudança de direção nestas escolas ao longo do período analisado. Na **escola C** com certeza houve. Esse fato também pode ter contribuído, junto com outros fatores, para a mudança nas percepções dos professores em relação ao Clima Escolar, Liderança do Diretor e aos Problemas de Aprendizagem dos Alunos, como se verá mais adiante.

Tabela 1 – Há quantos anos o diretor está na função na unidade escolar

Há quantos anos você é diretor(a) desta escola? (2011)	
Escola A	De 2 a 5 anos.
Escola B	De 2 a 5 anos.
Escola C	Há menos de um ano.
Escola D	De 10 a 15 anos.

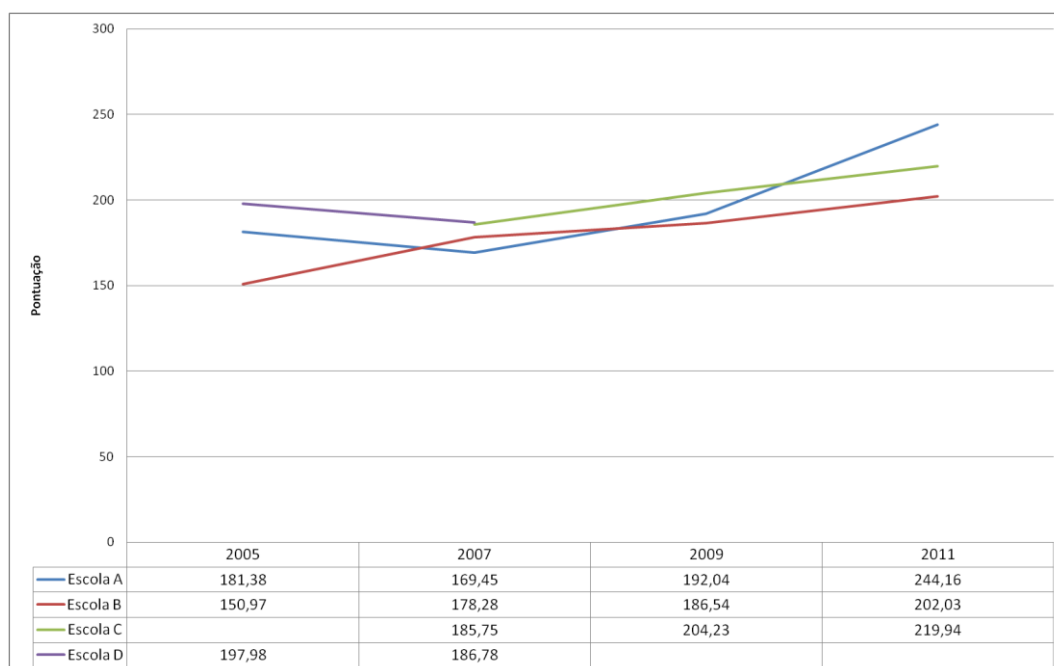
Fonte: Microdados da Prova Brasil de 2011

Desempenho

Em relação ao desempenho em Matemática na Prova Brasil nos anos iniciais (**gráfico 68**), verifica-se que todas as escolas, exceto a **escola D**, expressam crescimento constante ao longo dos anos. A **escola A** foi a que apresentou maiores ganhos no período, seguida das **escolas C e B**.

Já para os anos finais (**gráfico 69**), verifica-se movimento contrário. A **escola D** se destaca pelo aumento contínuo no desempenho. Em oposição, a **escola A** experimenta a queda no desempenho desde 2007, se for considerado o resultado obtido neste ano como referência. A **escola C** oscila, apresentando ganhos, queda e novamente ganhos na sua proficiência.

Gráfico 68: Desempenho em Matemática na Prova Brasil, anos iniciais

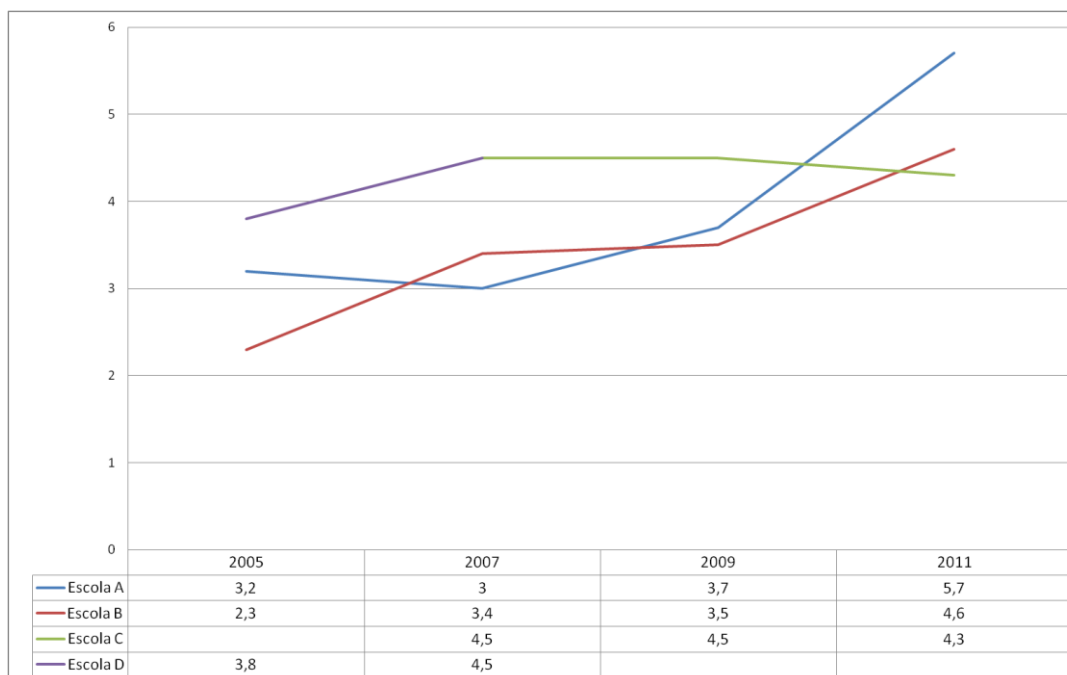


Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Quanto ao IDEB dos anos iniciais (**gráfico 70**), todas as escolas, exceto a **escola C**, registram o crescimento do índice ao longo do período. O pior resultado é verificado pela **escola C**, que apresenta a queda no índice desde 2009. Por sua vez, quando se examina o IDEB dos anos finais (**gráfico 71**) nota-se que, para as escolas que possuem o índice em todos os anos, a tendência é de crescimento entre os anos de 2007-2009, queda entre 2007-2009 e aumento a partir de 2009. Em linhas gerais, a **escola D** apresenta os maiores ganhos no índice no período analisado.

Gráfico 69: Desempenho em Matemática na Prova Brasil, anos finais

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 70: Evolução do IDEB, anos iniciais

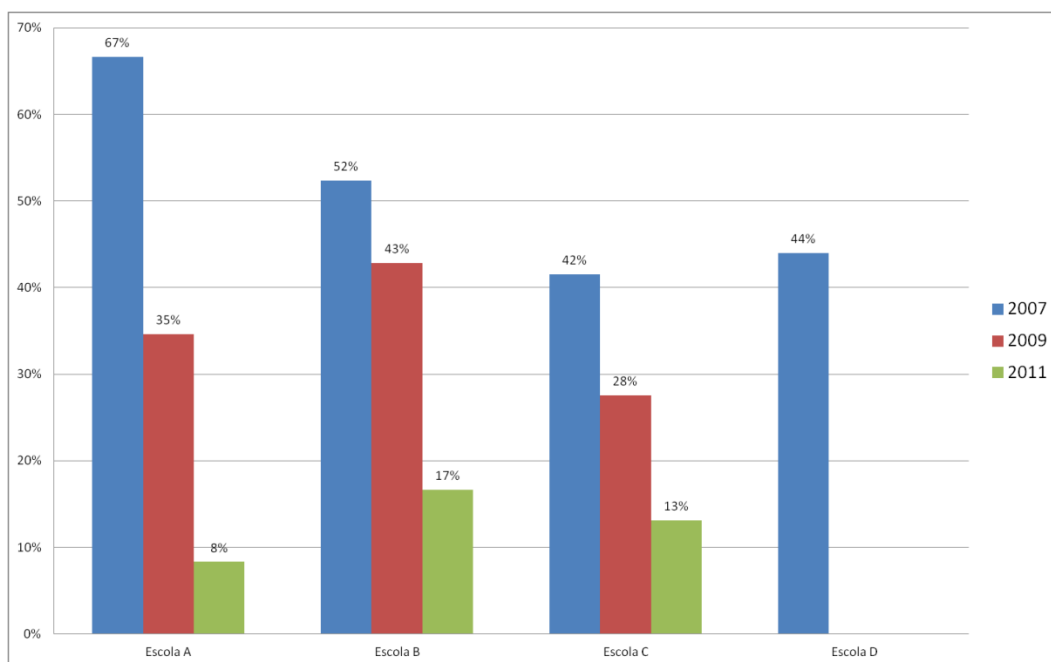
Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 71: Evolução do IDEB, anos finais

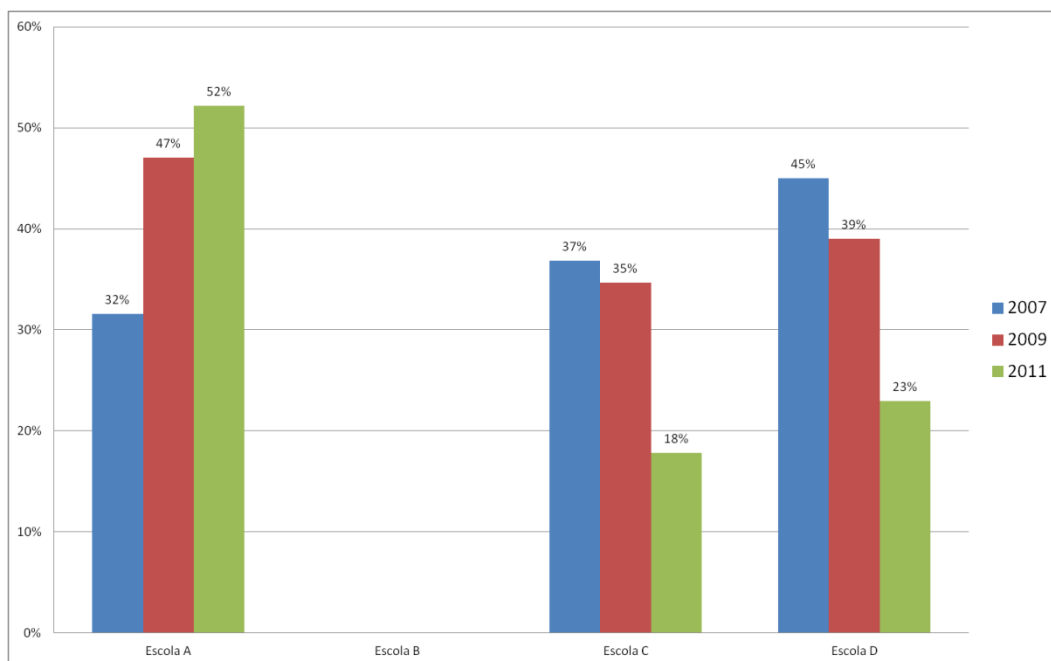
Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Os **gráficos 72 e 73** demonstram os resultados sobre o percentual de alunos abaixo do básico no 5º e 9º anos, respectivamente. Os dados indicam que:

- Todas as escolas possuem mais de 40% dos alunos abaixo do básico para o 5º ano em 2007, reduzindo significativamente esse percentual em 2011, o que sinaliza ganhos significativos na aprendizagem dos alunos. Em 2007, a **escola A** e a **escola B** são as que apresentam o maior percentual de alunos abaixo do básico. E são justamente as escolas que apresentam a maior redução no percentual de alunos abaixo do básico no período;
- Para o 9º ano, o percentual de alunos abaixo do básico em 2007 é menor que o verificado para o 5º ano, exceto para a **escola D**. No entanto, para este segmento de ensino, não se observa a tendência de queda observada para o 5º ano. A **escola A** é a que apresenta o pior desempenho nesse aspecto. Desde 2007, vem aumentando o percentual de alunos abaixo do básico. A **escola D** foi a que apresentou a maior redução no período.

Gráfico 72: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 5º ano

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 73: Porcentagem de alunos que estão abaixo do básico, 9º ano

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Relação com a comunidade

A **tabela 2** mostra a percepção dos diretores em relação ao apoio recebido da comunidade escolar. Verifica-se que apenas as **escolas C e D** registram não receber o devido apoio da comunidade à sua gestão em anos anteriores a 2011. Frente a isso, nota-se uma contradição no diagnóstico dos planos e nas respostas dadas a essa questão, dado que, no momento da elaboração dos planos, todas as escolas, exceto a **escola C**, identificaram a integração com a comunidade escolar como um problema a ser superado, o que não aparece nos dados da Prova Brasil. Uma possível interpretação para este fenômeno é o fato de que, até a elaboração do plano, as escolas ainda não haviam refletido efetivamente sobre sua relação com a comunidade. A partir do momento que o fizeram, perceberam que havia lacunas a serem superadas neste campo.

Tabela 2 – Apoio da comunidade à gestão da escola

Apoio da comunidade à gestão			
	2007	2009	2011
Escola A	Sim	Sim	Sim
Escola B	Sem resposta	Sim	Sim
Escola C	Sim	Não	Sim
Escola D	Não	Não	Sim

Fonte: Microdados da Prova Brasil de 2007, 2009 e 2011

Clima escolar - Liderança do diretor – Problemas de aprendizagem

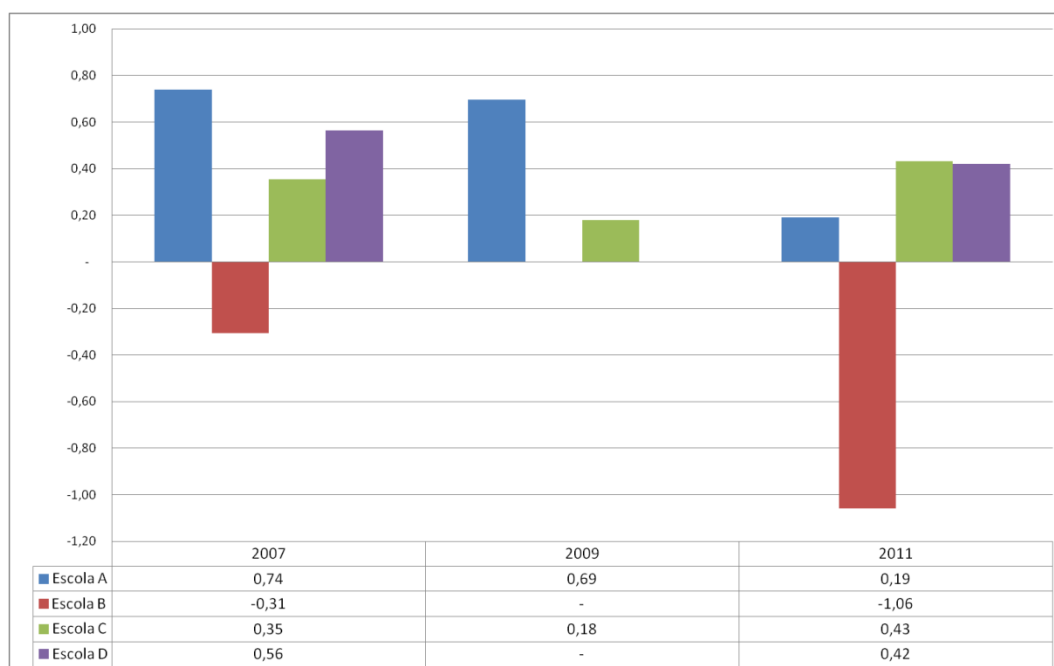
Nos **gráficos 74 a 76**, encontram-se os resultados para o clima escolar, liderança do diretor e problemas de aprendizagem das quatro escolas analisadas, os quais indicam que:

- Em linhas gerais, verifica-se que as escolas registram, exceto a **escola C**, a queda no valor do índice, o que denota o aumento da visão positiva do Clima Escolar. As escolas que mais se destacam nesse aspecto são, respectivamente, as escolas **“B”** e **“A”**.;
- Também ocorre uma mudança significativa na percepção da Liderança do Diretor entre as escolas. Nota-se que em 2007, exceto a **escola B**, todas as demais escolas tinham uma visão negativa da Liderança do Diretor. Em 2011, esse quadro muda significativamente, dado que praticamente todas

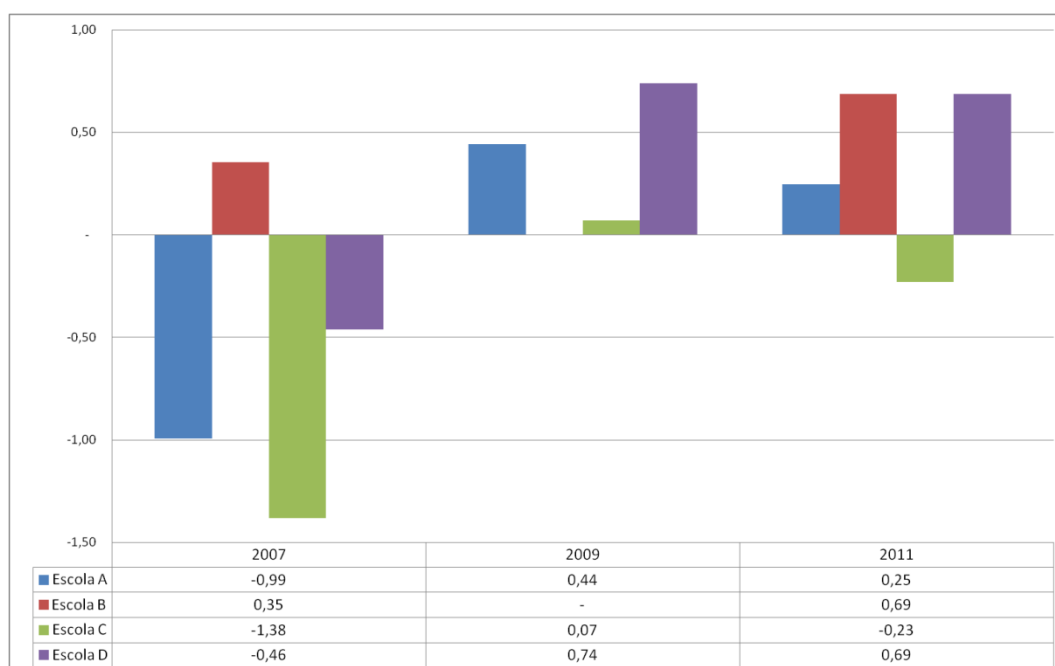
as escolas passam a ter uma visão positiva da Liderança do Diretor. Mesmo a escola que ainda apresenta uma visão negativa (**escola C**), esta passa a ser menos negativa que em 2007. No entanto, chama a atenção o fato de que as **escolas A e C** mostraram resultados mais oscilantes, reduzindo um pouco, em 2011, a percepção positiva que haviam conquistado em 2009;

- O índice de Problemas de Aprendizagem também melhora sobremaneira entre as escolas. Em 2007, observa-se uma visão negativa das causas dos problemas de aprendizagem dos alunos. Em 2011, essa visão passa a ser positiva, **exceto na escola C**. Porém, cumpre registrar que mesmo que a percepção da **escola C** não chegue a ser totalmente positiva, ela melhora expressivamente. Os professores destas escolas passam a culpar menos os alunos e as suas famílias pelos problemas de aprendizagem verificados.

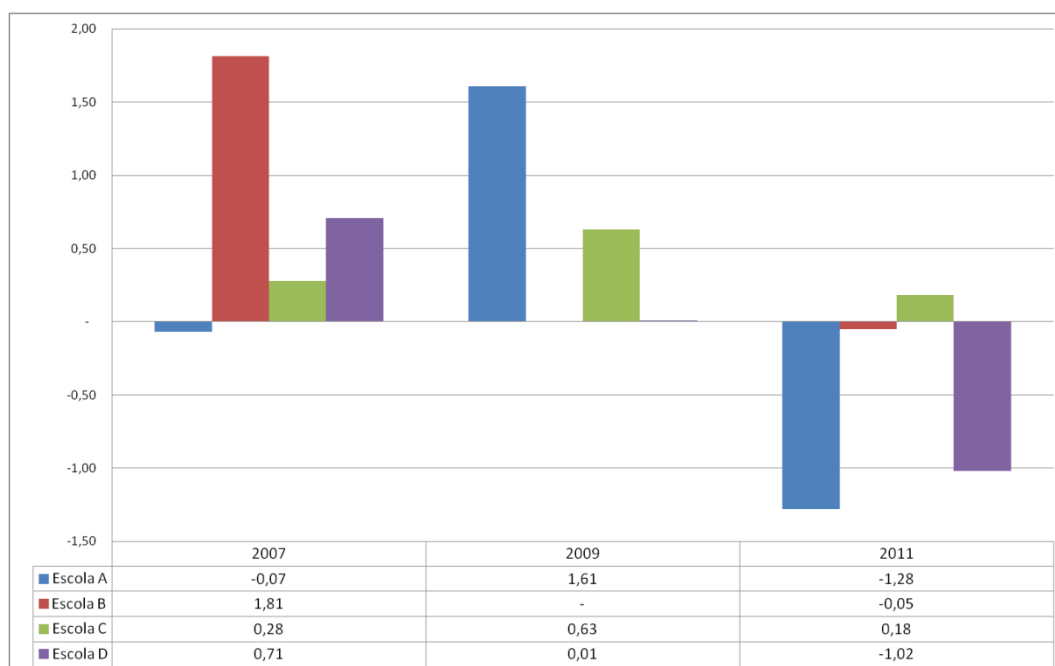
Gráfico 74: Índice de Clima Escolar



Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 75: Índice de Liderança do diretor

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Gráfico 76: Índice de Problemas de Aprendizagem

Fonte: Prova Brasil. Elaboração própria.

Em síntese, considerando os resultados da evolução dos processos institucionais das quatro escolas investigadas, nota-se que não há um padrão entre as escolas. Algumas se destacaram em alguns aspectos, enquanto as demais se destacaram em outros. No entanto, é possível verificar a sistemática e continua

melhora entre elas. Expressaram melhorias em diferentes aspectos: no desempenho em matemática, principalmente nos anos iniciais; no percentual de alunos abaixo do básico, no crescimento do IDEB e na percepção mais positiva a respeito do Clima Escolar, da Liderança do Diretor, e dos Problemas de Aprendizagem dos Alunos. A questão do desempenho dos anos finais, de modo geral, ainda é um aspecto que merece maior atenção. No entanto, a tendência da situação educacional dessas escolas é de melhoria.

Verifica-se também que há uma consonância entre o diagnóstico e a situação das escolas em 2005. Elas não apresentavam uma situação educacional adequada em 2005. Muitos dos aspectos analisados eram críticos em praticamente todas as escolas, demandando melhorias urgentes. Em linhas gerais, predominava uma percepção negativa do Clima escolar, da Liderança do Diretor e dos Problemas de Aprendizagem dos alunos.

Não é possível inferir, contudo, que estas melhoras decorreram da implementação do plano, dado que, conforme discutido no capítulo quatro, as escolas têm sofrido a influência de vários programas do governo federal e de políticas de responsabilização da própria rede nos últimos anos. Além disso, ainda há o fator tempo que não nos permite falar em causas e efeitos. Porém, ainda que se ponderem todas essas questões, caminhando na direção de traçar “um efeito PDE-Escola”, há que se considerar que o programa responsabiliza a escola e seus atores, levando todos a se envolverem no processo de ensino aprendizagem, bem como mobiliza a escola a se rever, a pensar seus processos institucionais, o que pode resultar em ganhos significativos na qualidade da educação das escolas em longo prazo.

6. Considerações Finais

O presente estudo analisou o processo de implementação do programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) no município do Rio de Janeiro, face ao contexto mais recente de políticas do governo federal com perspectiva de responsabilização. Partimos da hipótese de que, no contexto atual, o programa se configurava como uma política de responsabilização branda (*low stakes*) do governo federal, implicando em um conjunto de articulações técnico-gerenciais e político-financeiras e envolvendo diferentes instâncias de negociação, o que nos levou a examinar a execução do programa em diferentes níveis: i) ao nível *macro-político*: as etapas de estruturação, negociação e implementação do programa, a partir do MEC e de agências internacionais de fomento; ii) ao nível *meso-político*: a estruturação do programa e seu desenvolvimento na rede municipal do Rio de Janeiro, através de suas instâncias de mediação (SME-Rio/CREs-RJ); iii) ao nível micro-institucional: as unidades escolares que implementam os processos técnico-gerenciais e político-financeiros do PDE-Escola. Assim, neste capítulo retomaremos os principais achados do estudo e teceremos algumas considerações sobre as relações entre os mesmos e as políticas educacionais.

Sob esta perspectiva, o primeiro objetivo específico foi verificar em que medida o PDE-Escola se configura como uma política de responsabilização. Ao nível macro-político, através da análise documental, verificamos que, somente a partir da integração do PDE-Escola ao PDE/Plano de Metas, ocorreu uma ênfase maior no discurso do MEC de melhorar o desempenho das escolas públicas com baixo IDEB. Tal associação entre ambas as políticas demonstrou ser uma tentativa do governo federal de responsabilizar as escolas de baixo desempenho, pressionando-as a melhorar seus resultados e fazendo-as prestar contas à sociedade pelos serviços prestados. Também demonstrou ser uma forma de o governo federal dar legitimidade às suas próprias ações junto à população como ente principal na coordenação da política educacional. À medida que o PDE-Escola se reestruturou e adquiriu novo formato, especialmente a partir de 2011, no âmbito do PDE-Interativo, os elementos da prestação de contas e, da própria responsabilização, se tornaram mais evidentes nos documentos do programa.

Também verificamos que ao ampliar o seu raio de ação, contemplando todas as escolas públicas brasileiras de baixo desempenho, o PDE-Escola assumiu uma nova configuração em termos de política educacional, passando a ser a principal intervenção do governo federal para recuperar as escolas de baixo desempenho. Dentre o conjunto de intervenções amplamente adotado internacionalmente, o governo federal optou por exigir a elaboração de um plano de melhoramento de tais escolas, para superar os problemas identificados e melhorar os resultados.

Complementarmente, vimos que o PDE-Escola passou por diferentes mudanças metodológicas e operacionais. No entanto, ao longo de toda a sua trajetória manteve a coexistência das lógicas gerencial e da responsabilização na definição do programa. Neste respeito, a análise mostrou que houve uma evolução no modelo gerencial subjacente ao programa. Inicialmente, o PDE-Escola utilizava uma lógica fundamentada principalmente nas técnicas gerenciais e, gradativamente, começou a dar maior enfoque à perspectiva da responsabilização e aos conceitos de transparência e participação política. Com efeito, os resultados indicaram que o PDE-Escola assumiu os pressupostos da responsabilização pelo resultado, em consonância com a política mais ampla do governo federal.

O segundo objetivo envolveu analisar as configurações assumidas pelo programa no município do Rio de Janeiro. Para tanto foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os técnicos da SME e das CREs, para coletar as percepções de tais técnicos sobre o PDE-Escola e sobre a atuação do MEC. Os resultados encontrados indicaram que, em linhas gerais, os técnicos incorporaram o discurso da responsabilização pelos resultados na sua atuação junto ao PDE-Escola e junto à própria escola. O fato de o programa infundir elementos da responsabilização em sua execução, atrelado à existência de políticas de responsabilização na rede pareceu favorecer a aceitação do programa e a lógica subjacente ao mesmo. Na visão dos técnicos, as escolas têm que prestar contas de seu desempenho.

Os dados apontaram ainda a presença de um *comitê ativo* na rede. A fala dos técnicos indica uma postura de envolvimento e comprometimento com o programa, para que o mesmo cumpra com seu propósito de reestruturar processos institucionais. Por outro lado, vemos que os técnicos se deparam com uma grande sobrecarga de tarefas; e, paralelamente a isso, vem ocorrendo a redução de

investimentos federais na capacitação dos técnicos e dos gestores escolares, o que pode comprometer a qualidade do trabalho junto às escolas.

Quanto ao modelo de responsabilização pelo controle social, que perpassa a pressão das famílias por resultados no processo de implementação do PDE-Escola, as falas dos técnicos entrevistados sugerem que praticamente não há nenhuma pressão.

Ainda sob esta perspectiva, verificou-se que a participação da comunidade escolar no processo de elaboração do plano é valorizada, mas, apesar disso, os dados das entrevistas apontam que não há uma efetiva participação da comunidade escolar na elaboração, execução e monitoramento do plano.

Estes fatos trazem à discussão um aspecto que precisa ser problematizado. Embora, no discurso político, seja veiculada a relevância da participação familiar e da pressão que a mesma pode exercer sobre a escola em busca de melhorias no desempenho discente, cabe questionar em que medida estão sendo disponibilizados canais que informem às famílias sobre os resultados das escolas. Na cidade do Rio de Janeiro, a partir do Decreto nº 34121 de 12 de julho de 2011, foi instituída a obrigatoriedade de divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, e/ou do Índice de Desenvolvimento da Educação do Município do Rio de Janeiro – IDERIO, nos estabelecimentos da Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro. Contudo, algumas questões merecem ser examinadas: As famílias dispõem de dados concretos para escolher as escolas de seus filhos e pressioná-las? O governo federal disponibiliza tais informações e canais de comunicação? Além disso, também convém analisar em que medida as políticas atuais estão favorecendo a construção de espaços que garantam a participação efetiva das famílias no âmbito escolar. Estes temas merecem mais destaque na literatura educacional.

A avaliação das escolas após a participação no programa também se mostrou um campo ainda incipiente, uma vez que os comitês não têm um retorno do MEC sobre o desempenho de tais escolas. Neste respeito, é curioso observar que, na busca de melhorar a sua própria atuação, para uma gestão mais eficiente, o governo federal institui, através do PDE-Escola, uma sistemática de avaliação que não adota em sua própria gestão. Como consideramos, as escolas são levadas a fazer um diagnóstico de seus principais problemas, a traçar um plano de melhoria, e a se avaliar quanto às ações alcançadas, mas o governo federal parece não fazer

o mesmo em relação ao PDE-Escola. A ideia do planejamento estratégico proposto não se materializa na gestão do programa, uma vez que o MEC não consolida o ciclo de avaliação das escolas, dando o *feedback* para as mesmas dos resultados obtidos pela participação no programa. Este ciclo se apresenta de maneira incompleta. Além disso, também se mostram pouco consolidadas, como assinalado acima, as questões de repasse de informações para as secretarias, a capacitação dos técnicos e a distribuição de tarefas entre os mesmos, sobrecarregando os poucos técnicos envolvidos na gestão do programa. Assim, o governo federal parece materializar o ditado popular “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”. Seria prescrever uma receita que não é seguida?

Ainda sob a égide dessa lógica, convém discutir o lugar ocupado pelas ferramentas virtuais, que ganham cada vez mais espaço no programa, bem como em outros programas do MEC. Que finalidades apresentam? Visam otimizar o tempo e os recursos empregados, ou é um reflexo da “des-responsabilização” do governo federal na capacitação de técnicos e gestores escolares? Este também é um tema que merece mais investigação na literatura educacional.

Outros campos que também demonstraram demandar ajustes são a execução financeira e a prestação de contas que, por vezes, segundo os técnicos, se sobrepuseram aos aspectos pedagógicos.

No que diz respeito aos ganhos no desempenho, os técnicos assinalaram não ser possível dimensionar um “efeito PDE-Escola”, pelo mesmo concorrer com o efeito de outros programas em execução na rede, com foco na melhoria do desempenho. No entanto, ainda assim, tais técnicos acreditam que o programa possibilita ganhos significativos para a escola, uma vez que ajuda a instituir no espaço escolar um momento de reflexão coletiva sobre os problemas da escola e a estabelecer e desenvolver a prática do planejamento.

Quanto às percepções sobre a atuação do MEC, ficou patente que os técnicos veem o mesmo como formulador e coordenador das políticas públicas e não como órgão regulador, avaliador e fiscalizador, como se tem veiculado recorrentemente nas pesquisas educacionais.

Em veio complementar ao segundo objetivo, a análise voltou-se ao nível micro-institucional, investigando as unidades escolares que implementam os processos técnico-gerenciais e político-financeiros do PDE-Escola, em diferentes aspectos. Inicialmente, realizamos uma análise descritiva dos processos

institucionais das escolas investigadas no período, comparando as escolas participantes do programa com as escolas não participantes do programa. Posteriormente, consideramos a evolução dos processos institucionais das escolas participantes da primeira edição do programa, apontando a tendência dos processos institucionais dessas escolas.

Em seguida, investigamos um subconjunto de escolas dentro do primeiro conjunto de escolas PDE-Escola, analisando a evolução dos indicadores educacionais e a tendência da situação educacional dessas escolas, bem como seus planos de ação. Neste segundo aspecto, buscamos identificar possíveis consonâncias e divergências entre os problemas diagnosticados e as estratégias traçadas.

Os dados apontaram que, em linhas gerais, de fato, as escolas PDE-Escola, em 2011, apresentam desempenho inferior, em termos de processos institucionais, em relação às escolas não participantes do programa. A análise da evolução dos processos institucionais das quatro escolas deu ainda mais destaque a esse fenômeno, uma vez que foi possível perceber que tais escolas apresentavam uma situação educacional crítica em muitos aspectos quando foram priorizadas pelo programa, demandando melhorias urgentes.

No entanto, também foi possível verificar a sistemática e continua melhora entre elas, ainda que em proporções modestas; o que indicou que a tendência da situação educacional dessas escolas é de crescimento.

Embora não tenha sido factível inferir se tais melhorias decorreram da implementação do plano, pontuou-se que há que se considerar que o programa responsabilizou as escolas e seus atores, mobilizando todos os atores escolares em prol do processo de ensino aprendizagem, o que pode ter contribuído, bem como pode vir a contribuir, para a melhoria da qualidade da educação das escolas em longo prazo.

Frente ao exposto, a pesquisa mostrou que o programa PDE-Escola tornou-se uma das principais estratégias utilizadas pelo governo federal para superar a questão do baixo desempenho das escolas. Dado este fato, consideramos relevante tecer algumas considerações sobre a formulação e a gestão das políticas públicas educacionais.

Acreditamos que um fator determinante para a efetividade das políticas educacionais é a gestão das mesmas ou, em outras palavras, as condições de

materialização em que se encontram. Sob tal perspectiva, a presente pesquisa contribuiu no sentido de apontar que o programa PDE-Escola, enquanto política direcionada para reverter o baixo desempenho das escolas, apresenta potencial para atingir resultados efetivos nesse aspecto. Em que pese as críticas que recaem sobre o programa, a participação no mesmo amplia a perspectiva de ganhos qualitativos para a escola. No entanto, verificam-se muitas lacunas em sua materialização no âmbito das redes de ensino e das escolas, como falta de informações sobre o programa e falta de capacitação dos técnicos e gestores; sobrecarga de tarefas dos comitês; ausência de um acompanhamento mais sistemático na elaboração do plano e de avaliação do mesmo, como também na avaliação das próprias escolas após a participação no programa. Assim, os achados da pesquisa sugerem que é preciso um olhar mais atento em relação à materialização do programa, sob pena de se perder os possíveis ganhos dessa estratégia, caso isso não ocorra.

O estudo também aponta a necessidade de políticas com foco na gestão educacional e na formação do diretor, aspectos que ainda se encontram muito deficientes no âmbito das escolas; bem como no modelo de responsabilização pelo controle social, com a ampliação do espaço público para a participação da comunidade escolar, ou seja, especificamente das famílias.

Finalizamos reiterando a necessidade de que as políticas educacionais sejam bem geridas, para uma maior efetividade das mesmas. Também ressaltamos a relevância de mais estudos que se debrucem sobre a avaliação das políticas educacionais, especialmente no que diz respeito às políticas direcionadas às escolas de baixo desempenho, área ainda incipiente na literatura educacional, para a elucidação das consequências de tais políticas para o aprimoramento da qualidade da educação.

7. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n. 10, 52 p., Brasília, 1997.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, jun. 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA *et al.* (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70. 300 p.

_____. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *Desigualdade & diversidade* (PUC-RJ), v. DEZ-11, p. 119-142, 2011.

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ABRUCIO, F.; SANO, H. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 33. São Paulo, 2009. *Anais*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2009.

_____. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos ADENAUER*, São Paulo, v. 4, p. 22-31, 2011.

ADRIÃO, T. & GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: O plano de ações articuladas. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AFONSO, J. A. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate ibero americano. *Sísifo. Revista de Ciências da Educação* – N° 9 Mai/Ago 09.

ALAVARSE, O.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. (2012). Avaliação como diretriz das políticas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais: o caso brasileiro. In: *III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*, 2012, Zaragoza, Espanha.

ALBERNAZ, A.; FRANCO, C.; FERREIRA, F. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.32, n. 3, 2002.

ALVES, F. *Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras: tendências, contextos e desafios*. 2007. 243p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ALVES, F.; LANGE, W.; BONAMINO, A. A Geografia de Oportunidades Educacionais Objetivas na cidade do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO *et al* (Org.). *Desigualdades Urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010.

ALVES, M. Múltiplas Chibatas? Institucionalização da Política de Controle da Gestão Pública Federal 1988-2008. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, Universidade de Brasília, 2009.

ANDRADE, E. “School Accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, vol. 28, nº 3 (111), pp. 443-453, julho-setembro/2008.

_____. Alternativa de política educacional para o Brasil: School Accountability. *Revista de Economia Política*, vol. 29, nº 4 (116), pp. 454-472, outubro-dezembro/2009.

ANDRADE, F. & KOSLINSKI, M. Comparação entre as políticas de responsabilização do Chile e do município do Rio de Janeiro. In: *VII Reunião da ABAVE: Avaliação e Currículo: Um Diálogo Necessário*. Trabalhos publicados. Brasília, ABAVE, 2013, 14p.

ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, pp. 587 a 620.

BARBOSA, M. L. de O. *Desigualdade e desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira*. Belo Horizonte, MG: Argumentvm, 2009.

BARROSO, J. *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade aberta, 2005.

BAYER, M. O programa PDE Escola: uma análise da sua implementação em Guarapuava – PR. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012, 153f. (Dissertação de Mestrado).

BONAMINO, A. ; BESSA, N. O “estado da avaliação” nos Estados. In: BONAMINO, A. C.; BESSA, N.; FRANCO, C. (Org.). *Avaliação da educação básica: pesquisa e gestão*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004. p. 65-78.

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o Saeb, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e Política Educacional: o Processo de Institucionalização do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, nº 108, novembro/1999.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 38, n. 2, abr/Jun. 2012.

BRANDÃO, Z. A dialética Micro/Macro na Sociologia da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 113, p. 153-165, Julho de 2001.

BRASIL, *Decreto 6.094 de 24/04/2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. 3 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 22 de 22 de junho de 2012. Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 25 de 24 de Maio de 2011. Brasília, DF, 2011.

_____. Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.

_____. Resolução da Secretaria Municipal de Educação nº 1143, de 17 de Junho de 2011.

BRITO, M. B.; PRADO, E.C.; SILVA, M. J. Gestão democrática e a hegemonia do planejamento estratégico em educação: o caso PDE-Escola, para aonde vamos? In: In: *25ª Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2011. Trabalhos completos, comunicações e relatos. São Paulo: Anpae, 2011. 10p.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

BROOKE, N. Introdução. In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *RBPAE* – v.26, n.3, p. 535-550, set/dez. 2010.

CARRASQUEIRA, K. A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro. 2013. 104p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74 p. 11-19, ago. 1990.

CASTRO, A. M. D. A. Accountability: uma nova estratégia de controle da gestão escolar. In: Conferência *Internacional Educação, Globalização e Cidadania*, 2008. Novas perspectivas da sociologia da educação: trabalhos apresentados, João Pessoa: UFPB, 2008. Disponível em: <www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf>. Acesso em: 2013.

CASTRO, M. H. Apresentação. In: CENPEC. (Org.). *Educação para todos: avaliação da década*. BRASÍLIA, MEC/INEP, 2000.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Anais do EnAPG 2006. *Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD*. São Paulo, ANPAD, 2006.

CHRISTOVÃO, A. C.; SANTOS, M. A escola na favela ou a favela na escola? In: RIBEIRO *et al* (Org.). *Desigualdades Urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010.

CLAD. *La Responsabilización en La nueva gestión pública latino americana*, CLAD/BID. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

CORVALÁN, J. *Accountability* educacional: Rendición de cuentas más responsabilización por los procesos y resultados de la educación. In: JAVIER, C.;

MCMEEKIN, R. (Org.) *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, 2006.

CUNHA, M. A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil. In: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 29, 2006. Caxambu. *Anais*. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2006.

DARLING – HAMMOND, L. *The flat world and education: how America's commitment to equity will determine our future*. New York: Teacher College Press, 2010.

DE TONI, J. Profissionalização da gestão pública e metodologia participativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Chile. *Anais eletrônicos*. Chile, 2005. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/detoni_rh.pdf> Acesso em: 04 jan. 2012.

DEE, T. (2008). A primeira onda de responsabilização. In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

ELACQUA, G.; SANTOS, H.; URBINA, D.; MARTINEZ, M. *Estamos preparados para cerrar las malas escuelas en Chile? Impacto sobre equidade en el acceso a educación de calidad*. Santiago, 2011 (mimeo).

FARAH, M. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* – Vol. 4. São Paulo: EAESP/ FGV, 1997.

FARIAS, P. C. L de; GAETANI, F. A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. *Anais eletrônicos*. Lisboa, 2002. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/RH/05GaetaniRH.pdf>> Acesso em: 04 jan. 2012.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. Qualidade da Educação: Avaliação, Indicadores e Metas. In: VELOSO, F.; PESSÔA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, R.; NATENZON, P. A Evolução Recente do Rendimento Escolar das Crianças Brasileiras: Uma reavaliação dos Dados do SAEB. *Estudos em Avaliação Educacional*. N. 28, p.3-22, dez. 2003.

FERREIRA, A. O plano de desenvolvimento da escola: uma possibilidade de elevar a qualidade da educação? In: *25ª Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2011. Trabalhos completos, comunicações e relatos. São Paulo: Anpae, 2011. 14 p.

FIGUEIREDO, D.; SILVA, J. *Visão além do alcance*: uma introdução à análise fatorial. *Opinião Pública*, vol. 16, n. 1, junho, 2010, PP. 160-185. UNICAMP: São Paulo.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): Modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: *27ª Reunião Anual da ANPED*, 2003. Textos de trabalhos e pôsteres, grupo de trabalho 05: Estado e Política Educacional. Rio de Janeiro: ANPED, 2003. 17p.

FRANCO, C.; ORTIGÃO, I.; ALBERNAZ, A.; BONAMINO, A.; AGUIAR, G.; ALVES, F.; SATYRO, N. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais*, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n.100 – Especial, p.989-1014, out. 2007.

FUNDESCOLA/BRASÍLIA. *Desenvolvimento Institucional dos Órgãos Dirigentes Municipais de Educação*. Brasília, dezembro, 2001. (Mimeo).

GAJARDO, M. Reformas Educativas em América Latina. Balance de uma década. PREAL, Santiago do Chile, n. 15, Março. 2000. Disponível em: <www.preal.cl>

HIRANO, A.C. *Accountability no Brasil*: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes [online]. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2007. Tese de Doutorado em Ciência Política. [acesso 2013-12-18]. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>>.

INEP/MEC. (2013). *História da Prova Brasil e do SAEB*. Disponível em: <http://provabrasil.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=14>

KORETZ, D.: et al. The Vermont portfólio assesment program: Findings and implications. *Educational Measurement: Issues and Practice*, v. 13, n.3, p. 5-16, 1994.

KRAWCZYK, N. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Revista Educação & Sociedade*, ano xx, nº 67, agosto de 1999.

_____. O PDE: Novo modelo de regulação estatal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LIBÂNEO, J.; FERREIRA, J.; SEABRA, M. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, F. Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em quatro escolas da rede municipal do Rio de Janeiro. 223 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

LIMA, L. C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LÜCK, H. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINELLI, M. L. *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras Editoras, 1999.

MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano XXII, p. 28-48, n. 77, p. 28-48, dezembro/2001.

MEC. (2007). *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): Razões, Princípios e Programas*. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>

_____. (2010). Balanço da gestão da Educação 2003-2010. Disponível em: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foi_feito/program_34.php

_____. (2012). *O que é o PDE Escola?* Disponível em: http://pdeescola.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=2

_____. (2013). Manual do PDE Interativo 2012. Disponível em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdeinterativo_manual_junho2012.pdf

_____. (2013). Manual do PDE Interativo 2013. Disponível em:

<<http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Manual%20PDE%20Interativo%202013.pdf>>

_____. (2013). Relatório final - Exercício 2011. Disponível em:

<http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde%20escola_exercicio%202011.pdf>

_____. (2013) Perguntas Frequentes. Disponível em:

<<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/perguntas-frequentes>>

_____. (2013) Perguntas Frequentes. – Como participar. Disponível em:

<<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/perguntas-frequentes/85-como-participar42011582>>

_____. (2013). Jornada de Gestão Escolar – Relatório Final. Disponível em:

<http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/jornada_relatorio%20final_abril12.pdf>

_____. (2013). Perguntas frequentes - Capacitação. Disponível em:

<<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/perguntas-frequentes/92-capacitacao>>

_____. (2014). Manual do PDDE Interativo 2014. Disponível em:

<http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/manual_pdde_interativo_2014.pdf>

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. *RAP. Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 87-96, 2007.

NETO, J. L. H. As avaliações externas e seus efeitos sobre as políticas educacionais: uma análise comparada entre a União e os Estados de Minas Gerais e São Paulo. Brasília: UNB, 2013, 358 p. (Tese de Doutorado).

NOGUEIRA, M. A. A escolha do estabelecimento de ensino pelas famílias: a ação discreta da riqueza cultural. In: *Revista Brasileira de Educação*, 7, 1998, p. 42-56.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, ANTÓNIO (ORG). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: publicações Dom Quixote, 1992.

OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Redefinição do Papel do Estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 19, n. 32, Jan./Jun. 2009.

PAES DE CARVALHO, C.; BONAMINO, A.; KAPPEL, M.; Planejamento Estratégico em Secretarias Municipais de Educação e Resultados Educacionais. In: *Congressos Ibero-Luso-Brasileiros de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2010. Trabalhos completos, comunicações e relatos. Elvas, Anpae, 2010. 13p. Acesso em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/26.pdf>>.

PAES DE CARVALHO, C.; LIMA, M. F. Conselhos escolares, gestão democrática e qualidade do ensino em escolas da rede municipal do Rio de Janeiro: percepções de pais e professores. *Boletim SOCED*, v. 8, p. 2-27, 2011.

PAES DE CARVALHO, C.; WALDHELM, A.P.; ALVES, F.; KOSLINSKI, M. Gestão e desempenho escolar: um estudo nas redes municipais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a partir dos resultados da Prova Brasil 2009. In: III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação - *Anpae*, 2012. Trabalhos completos, comunicações e relatos. Zaragoza, Espanha: Anpae, 2012. 18 p.

POLON, T. *Identificação dos perfis de liderança e características relacionadas à gestão pedagógica eficaz nas escolas participantes do Projeto Geres - Estudo Longitudinal - Geração escolar 2005 - Pólo Rio de Janeiro* (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Educação, 2009.

POLON, T; BONAMINO, A. Identificação dos perfis de liderança e características relacionadas à gestão pedagógica em escolas eficazes. In: *25ª Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2011. Trabalhos completos, comunicações e relatos. São Paulo: Anpae, 2011. 16 p.

PRADO, O.; PÓ, M. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: *EnANPAD*, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro, 2007.

RAVITCH, D. *The death and life of the graet american school system: how testing and choice are undermining education*. New Yaork: Basic Books, 2010.

_____. Federal Study: Charter and special educacion. *Dianes Ravitch's Blog*, 2012. Disponível em: <<http://wp.me/p2odLa-t5>>.

RIBEIRO, L. C.; ALVES, F.; FRANCO, C.; Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. (Orgs). *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades*

educacionais em grandes cidades da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

RIBEIRO, L. C.; KOSLINSKI, M. A cidade contra a escola? O caso do município do Rio de Janeiro. In: *Revista Contemporânea de Educação*, Vol.4, p. 351-378, 2009.

RIBEIRO, VERA MASAGÃO.; RIBEIRO, VANDA MENDES.; GUSMÃO, JOANA BUARQUE. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; SOARES, J. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SANO, H. Nova Gestão Pública e *accountability*: o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 149 p. (Dissertação de Mestrado).

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: Análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100. Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

_____. PDE - *Plano de desenvolvimento da educação*: Análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores associados, 2009. – (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A; DIAMOND, L. & PLATTNER, M.F. (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lynne Reinner Pub., pp. 13-28.

SCHIMONEK, E. *O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)*: instrumento de autonomia para as unidades escolares? Universidade Estadual Paulista – Instituto de Biociências de Rio Claro, Rio Claro, 2012, 278f. (Dissertação de Mestrado).

SILVA, A. F. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), avaliação da educação básica e desempenho docente. *Jornal de Políticas Educacionais*. N.8, Julho-dezembro de 2010, p. 63-73.

SILVA, K.; FARIAS, M. Impacto do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE_Escola) na Gestão da Escola Pública de João Pessoa – PB. In: *25ª Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2011. Trabalhos completos, comunicações e relatos. São Paulo: Anpae, 2011. 10 p.

SILVA, V. G.; GIMENES, N. A. S.; LOUZANO, P. (2013). Por que as Secretarias de Educação Investem em Sistemas Próprios de Avaliação em Larga

Escala? In: *XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação*, 2013, Recife, Pernambuco.

SOARES, J. F. O efeito da escola no desempenho cognitivo dos seus alunos. *REICE – Revista Electrónica IberoAmericana sobre Calidad, Eficácia y Cambio em Educación*, v. 2, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.ice.deusto.es/rinace/reice/vol2n2/Soares.pdf>.

_____. Melhoria do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-160, jan./abr. 2007.

_____. Índice de desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP): bases metodológicas. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 23, n. 1, p. 29- 41, jan.-jun. 2009.

SOARES, J. F; ALVES, M. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, v. 29, n.1, p. 147-165, 2003.

SOARES, T. M.; FERNANDES, N.; NÓBREGA, M. A Gestão Escolar e o IDEB da Escola. *Revista Pesquisa e Debate em Educação*. v. 1, n. 1, 2011, p. 38-56, 2011.

SOARES, T. M.; TEIXEIRA, L. H. G. Efeito do perfil do diretor na gestão escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 17, n. 34, maio/ago, 2006.

SOUSA, A.; ARCAS, P. H. Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 20, n. 35, p. 181-199, jul./dez.2010.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O.; MACHADO, C. Avaliação e Gestão Municipal da Educação. *Estudos em Avaliação Educacional*. São Paulo, v. 23, n.53, p. 14-36, set/dez. 2012.

SOUSA, S.; LOPES, V. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. *Revista Adusp*, São Paulo, p. 53-59, jan. 2010.

SOUSA, S.; OLIVEIRA, R. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, Dec. 2010 .

SOUZA, A. R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar em Revista*. Dossiê: Políticas Públicas para a Educação: Tendências e debates entre o global e o local. Curitiba: Ed. UFPR, n. 22, p. 17- 49, 2003.

_____. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática.

Educação em Revista, Belo Horizonte, v.25, n. 3, p.123-140, dez. 2009.

SPRENG, C. *Policy Options for Interventions in Failing Schools*. Rand Corporation, 2005.

STECHER, B. M.; KLEIN, S.P. The cost of science performance assessments in large-scale testing programs. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, v. 19, n. 1, p. 1-14, 1997.

SUPOWITZ, J. (2009) Os testes *high-stakes* podem alavancar melhorias educacionais? In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

TAQUES, M. F. *O PDE Escola nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011, 202 f. (Dissertação de Mestrado).

TERTO, D.; FRANÇA, M. O Gerenciamento de Recursos do PDE e do PAPE como Mecanismo Promotor da Autonomia Financeira Escolar na Escola Municipal Germano Gregório – Maxaranguape/RN. In: *23ª Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2007. Trabalhos completos, comunicações e relatos. São Paulo: Anpae, 2007. 14 p.

TRINDADE, R. Plano de Desenvolvimento da escola: as contribuições do planejamento na gestão escolar. In: *25ª Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação - Anpae*, 2011. Trabalhos completos, comunicações e relatos. São Paulo: Anpae, 2011. 10 p. Acesso em: <<http://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/c omunicacoesRelatos/0473.pdf>>

VELOSO, F. Experiências de Reforma Educacional nas Últimas Duas Décadas: o que Podemos Aprender? In: VELOSO, F.; PESSÔA, S.; HENRIQUES, R.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Educação Básica no Brasil: Construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

WEST, M.; PETERSON, P. (2003). In: BROOKE, N. (Org.) *Marcos históricos na reforma da educação*. 1ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

WOLFF, L. Las evaluaciones educacionales en América Latina: Avance actual y futuros desafios. In: *Sobre Estándares y Evaluacion en América Latina*. PREAL. Santiago, Patricia Arregui, 2006. Disponível em: <<http://www.preal.org/archivos/bajar.asp?Carpeta=PrealPublicaciones\Libros&ArchivosEstandyEvaluacionesenAméricaLatina.pdf>>

ZUCCARELLI, C.; CID, G. Oportunidades Educacionais e Escolhas Familiares no Rio de Janeiro. In: RIBEIRO *et al* (Org.). Desigualdades Urbanas, desigualdades escolares. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2010.

8. ANEXOS

Anexo 1 - Relação de documentos utilizados no mapeamento dos mecanismos de responsabilização do PDE-Escola (capítulo 2)

DOCUMENTO	FONTE
Manual do PDE-Escola Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz.	BRASIL Acesso em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes_manuais_tecnicos/pde_escola.pdf
Portaria Normativa n.27, de 21 de junho de 2007.	BRASIL Acesso em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D8271%26Itemid%3D&ei=dCLXUfCE8-jkQfw7YCQDg&usg=AFQjCNHkY3Z_ucTQuk4wCJseB4-37kyAMQ&bvm=bv.59568121,d.eW0
Resolução n. 25 de 24 de maio de 2011.	BRASIL Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/resol_25_fnde_250511.pdf
Resolução n.22 de 22 de Junho de 2012.	BRASIL Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/res22_22062012.pdf
Relatório final - Exercício 2011.	MEC Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde%20escola_exercicio%202011.pdf
O que é o PDE Escola.	MEC Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola
Manual do PDE Interativo 2013.	MEC Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Manual%20PDE%20Interativo%202013.pdf

Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.	MEC Acesso em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=176:apresentacao&catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao
Balanço da gestão da Educação 2003-2010.	MEC Acesso em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=179:funcionamento&catid=137:pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao
Apoio à Gestão Educacional.	MEC Acesso em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18841:apoio-a-gestao-educacional-&catid=195:se-educacao-basica
O que foi feito PDE-Escola.	MEC Acesso em: http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_34.php

Fonte: Elaboração própria

Anexo 2 – Relação de documentos utilizados na análise dos arranjos institucional e instrumental do PDE-Escola (capítulo 3)

DOCUMENTO	FONTE
Manual do PDE-Escola <i>Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz.</i>	BRASIL Acesso em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescol/publicacoes_manuais_tecnicos/pde_escola.pdf
Relatório final - Exercício 2011.	MEC Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde%20escola_exercicio%202011.pdf
Manual do PDE Interativo 2012-2013-2014.	MEC Acesso em: http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Manual%20PDE%20Interativo%202013.pdf http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdeinterativo_manual_junho2012.pdf http://pdeinterativo.mec.gov.br/pddeinterativo/manuais/ManualPDDEIinterativo2014.pdf
PDE: Instrumentos 1 e 2 - Síntese da Auto-Avaliação.	MEC Acesso em: Disponível em: portal.mec.gov.br/seb/arquivos/doc/matriz_documentos.doc

Anexo 3: Exemplo de um plano de ação no moldes do Manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*

Plano de Ação											
Escola:						Meta:					
Município:						Indicador da Meta:					
Estado:						Gerente de Plano de Ação:					
Valor PAF (R\$): XXXXX (Custeio: Y Capital: XY)						Início:					
Objetivo Estratégico:						Revisão:					
Líder do Objetivo:						Data Término:					
Estratégia:											
Desdobramentos das Metas em Planos de Ação/PAF											
N.	Descrição	Início	Término	Responsável	Resultado Esperado	Indicador	Capital	Custeio	Quem financia	Tipo do programa	Categoria
1	Realizar avaliação diagnóstica dos alunos na alfabetização matemática				Avaliação da alfabetização	Dados estatísticos da Secretaria Municipal de Educação					
2	Revisar o projeto Político Pedagógico da Unidade Escolar				Revitalização do projeto político pedagógico	Documento Revisado					

Fonte: Elaboração própria a partir do plano de uma escola colaboradora, participante do PDE-Escola em 2009/2010 no município do Rio de Janeiro.

Anexo 4: Exemplo de questões referentes a cada etapa de elaboração do PDE-Escola no âmbito do Manual *Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola - Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz.*

- 1. Primeiro momento (Perfil e Funcionamento da Escola).** Trata de questões sobre o contexto escolar em seus múltiplos aspectos. Envolve 2 instrumentos de coleta de dados e aborda questões como as apresentadas a seguir:

INSTRUMENTO 1

Perfil e funcionamento da escola

Nome da escola:

Nome do diretor:

Endereço da escola:

Telefone:

e-mail:

Localização: ☐ área urbana

☐ área rural

☐ área urbana periférica

Nível e modalidade de ensino ministrado na escola:

☐ educação pré-escolar

☐ ensino fundamental – 1ª a 4ª série

☐ ensino fundamental – 5ª a 8ª série

☐ ensino fundamental – 1ª a 8ª série

☐ educação especial

☐ ensino médio

☐ educação de jovens e adultos

☐ cursos supletivos

Matrícula Inicial**Ano:**

ENSINO FUNDAMENTAL											
SÉRIE	MATUTINO		VESPERTINO		NOTURNO		INTEGRAL		TOTAL		
	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	ANEE*
1ª											
2ª											
3ª											
4ª											
5ª											
6ª											
7ª											
8ª											
Turmas Especiais											
TOTAL											

Fonte:

* Alunos com necessidades educacionais especiais

Aproveitamento dos alunos**IDEB – Ensino Fundamental**

IDEB OBSERVADO				IDEB PROJETADO			
2005		2007		2007		2009	
Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais

Fonte:

1ª à 4ª série (Ano anterior)

Série	Matricul a Inicial	Admitidos após março	Afastados por Abandono	Afastados por Transferência	Matricul a Final	Aprovados	Reprovados	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação	Taxa de Abandono
1ª										
2ª										
3ª										
4ª										
Total										

Ficha-Resumo do Funcionamento da Escola

Dados do desempenho acadêmico da escola como um todo:

a) IDEB – Ensino Fundamental

IDEB OBSERVADO				IDEB PROJETADO			
2005		2007		2007		2009	
Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais

b) Sistema anual (seriado)

INDICADORES	ANO									
	1ª a 4ª					5ª a 8ª				
	1ª	2ª	3ª	4ª	Geral	5ª	6ª	7ª	8ª	Geral
Taxa de Aprovação										
Taxa de Reprovação										
Taxa de Abandono										

Disciplinas com altas taxas de reprovação, por ano, ciclo, turma e turno:

a) Ensino Fundamental

Disciplina	Ano/Ciclo	Turma	Turno	Taxa de Reprovação/Progressão

Ficha - Problemas considerados prioritários para combater em cada rubrica a seguir relacionada, baseando-se nos dados e informações do Instrumento 1 (listar no máximo 3, por rubrica):

a) Desempenho

-

-

-

b) Gestão

-

-

-

c) Qualificação técnico-gerencial da equipe escolar

-

-

-

Problemas que devem ser atacados prioritariamente, com base nos itens 1, 2, 3 e 4 acima e que sejam de governabilidade da escola (máximo 5):

-

-

-

- 2. Segundo momento (Análise dos Critérios de Eficácia Escolar).** Também envolve 2 instrumentos de coleta de dados. As evidências são as informações utilizadas para realizar a avaliação, como: dados coletados e registrados pela escola, atas de reunião, dentre outros. Os instrumentos trazem as seguintes questões.

INSTRUMENTO 2

Quadro de Critérios de Eficácia Escolar

2. Clima Escolar

Requisitos	Características	Escala	Evidências
2.1. Estabelecimento de altos padrões de ensino	2.1.a) Os professores têm claros os objetivos de aprendizagem que devem ser alcançados por todos os alunos;	1 2 3 4 5	
	2.1. b) O diretor e os professores são capazes de citar as metas e os objetivos curriculares da escola para pais de alunos e demais pessoas da comunidade escolar;	1 2 3 4 5	
	2.1.c) O diretor e os professores comunicam aos alunos as metas de aprendizagem e de comportamento estabelecidas;	1 2 3 4 5	
	2.1.d) Os alunos com dificuldades de aprendizagem recebem auxílio, estímulo e apoio para atingir o nível de aprendizagem esperado;	1 2 3 4 5	
	2.1.e) O diretor e os professores monitoram regularmente o desempenho dos alunos, sabendo quais alunos estão em dificuldades em cada disciplina;	1 2 3 4 5	
	2.1. f) O diretor acompanha, com frequência, o desempenho dos professores e o desenvolvimento de seus programas curriculares;	1 2 3 4 5	

2.1. Estabelecimento de altos padrões de ensino	2.1. g) A escola dispõe de parâmetros e instrumentos que permitem acompanhar o desempenho de professores e alunos;	1	2	3	4	5	
	2.1.h) Os padrões que definem o sucesso acadêmico são claros e conhecidos por todos os professores e alunos;	1	2	3	4	5	
	2.1.i) A escola estabelece relação clara entre os objetivos de aprendizagem, as atividades de ensino e a avaliação dos alunos;	1	2	3	4	5	
	2.1.j) A equipe escolar define padrões de desempenho para avaliar os alunos, com base nos parâmetros curriculares adotados;	1	2	3	4	5	
	2.1.l) A escola provê apoio e orientação na implementação do currículo;	1	2	3	4	5	
	2.1.m) O professor planeja, no começo do ano, como trabalhará sua disciplina durante o ano letivo, informando os alunos sobre seu plano de trabalho;	1	2	3	4	5	
	2.1.n) O plano de curso do professor contém as informações necessárias sobre a matéria, como ensiná-la, como avaliá-la.	1	2	3	4	5	
Total de pontos obtidos no requisito 2.1.:							

2.2. Altas expectativas em relação à aprendizagem dos alunos	2.2.a) No contato com pais e alunos, diretor e professores expressam sua confiança na capacidade de aprendizagem dos alunos, independentemente de etnia, classe social ou outras características pessoais;	1	2	3	4	5	
	2.2.b) O diretor, no contato com professores, expressa sua confiança na capacidade de aprendizagem dos alunos;	1	2	3	4	5	
	2.2.c) A direção mantém o ensino e a aprendizagem como centro do diálogo e atenção de toda a equipe escolar.	1	2	3	4	5	
Total de pontos obtidos no requisito 2.2							

Ficha-Resumo 2 - Resumo dos Critérios de Eficácia Escolar

Quadro - Pontuação geral dos critérios de Eficácia Escolar

<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="transform: rotate(-45deg);">Critérios Pontuação</div> <div>Critérios</div> </div>	1	2	3	4	5	6	7	Total
(1) Total máximo de pontos no critério	285	240	55	115	130	25	40	890
(2) Total de pontos obtido no critério								
(2) / (1) x 100								

Quadro síntese dos requisitos e características críticos (máximo de três requisitos e três características para cada requisito)

Critério de Eficácia Escolar	Requisitos	Características
Ensino e Aprendizagem	1. 2. 3.	1.1 1.2 1.3 2.1 2.2 3.1 3.2
Clima Escolar	1. 2. 3.	1.1 1.2 2.1 2.2 3.1 3.2

Quadro síntese com os requisitos e as características que devem ser atacados prioritariamente (três Critérios, dois requisitos e duas características por requisito), sendo obrigatórios os critérios Resultado e Ensino e Aprendizagem.

Critério de Eficácia Escolar	Requisitos	Características
• Resultados	1.	1.1 1.2. 2.1
	2.	2.2.
• Ensino e Aprendizagem	1.	1.1 1.2. 2.1
	2.	2.2.
•	1.	1.1 1.2. 2.1
	2.	2.2.

- 3. Terceiro momento (Síntese de Auto avaliação).** A partir das fichas anteriores, preenche-se mais 2 instrumentos, identificando os principais problemas, as causas e as ações indicadas.

Quadro 1

PROBLEMAS	CRITÉRIO DE EFICÁCIA ESCOLAR
<ul style="list-style-type: none"> • Acessibilidade ao prédio escolar inadequada (Programa Escola Acessível). 	
<ul style="list-style-type: none"> • Instalações do laboratório de informática inadequadas (Programa Proinfo) 	
<ul style="list-style-type: none"> • 	
<ul style="list-style-type: none"> • 	
<ul style="list-style-type: none"> • 	
<ul style="list-style-type: none"> • 	
<ul style="list-style-type: none"> • 	

Quadro 2

PROBLEMAS	CAUSAS PROVÁVEIS	PRINCIPAIS AÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . •
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • . 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . •
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • .
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . •
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . •
<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . • 	<ul style="list-style-type: none"> • . • . •

5. Quinto momento – elaboração do plano propriamente dito. É preenchido um quadro e depois elaborado o plano. O quadro Plano de suporte estratégico – Plano de Ação – demonstra a configuração final do Plano PDE-Escola.

Plano de suporte estratégico

OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E METAS.

Objetivos Estratégicos	Estratégias	Metas
1.		
2.		
3.		

Plano de suporte estratégico - Plano de Ação

Desdobramento das Metas em Plano de Ação

Nome da Escola:

Objetivo Estratégico:

Líder do Objetivo:

Estratégia:

Meta:.

Indicador da Meta:

Gerente do Plano de Ação:

Início:

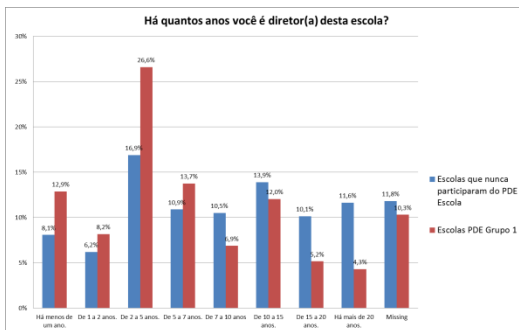
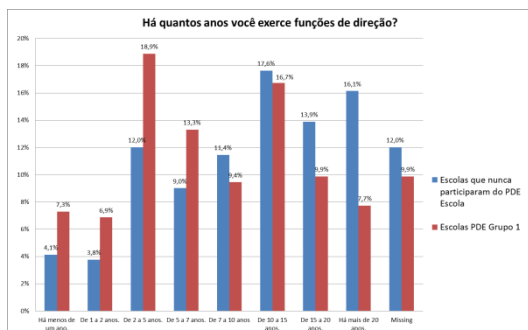
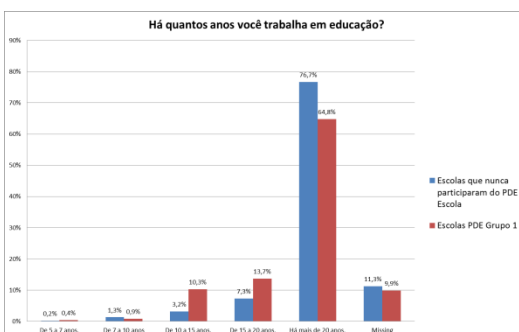
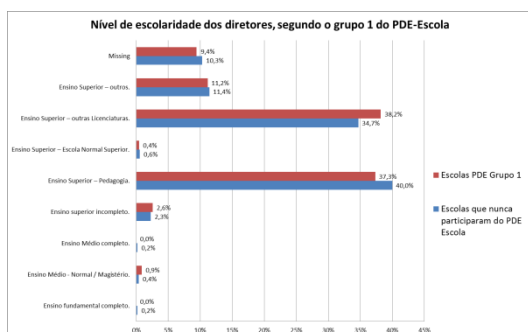
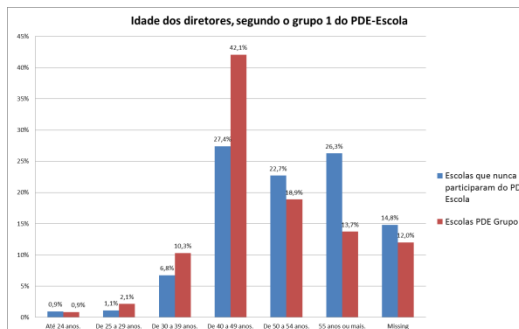
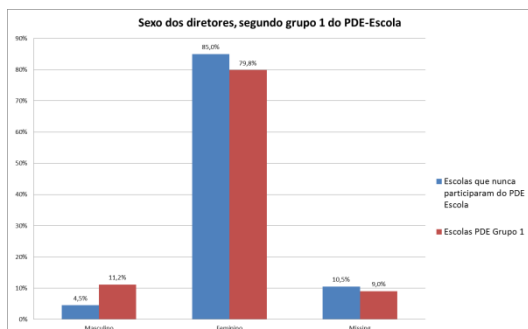
Revisão:

Término:

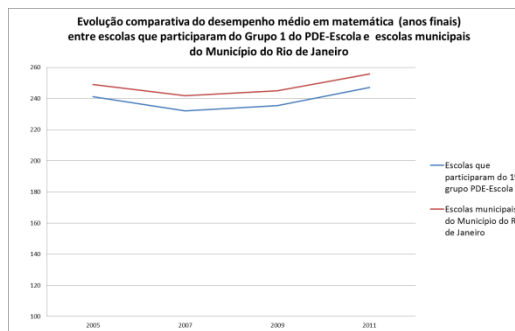
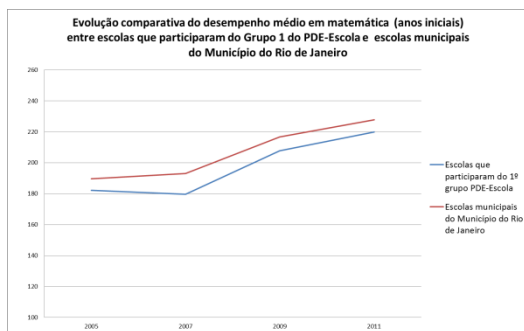
Nº	AÇÃO	PERÍODO		RESPONSÁVEL	RESULTADO ESPERADO	INDICADOR	CUSTO		QUEM FINANCIA
		INÍCIO	TÉRMINO				CAPITAL	CUSTEIO	

Anexo 5: Processos institucionais para o Grupo I de escolas participantes do PDE-Escola, segundo eixos de análise.

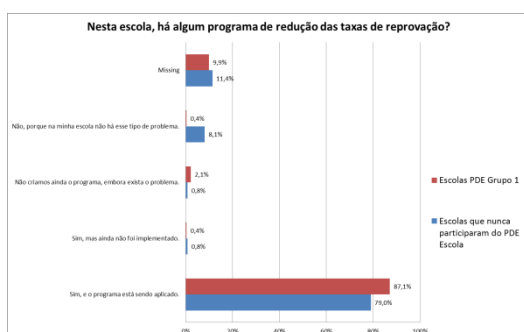
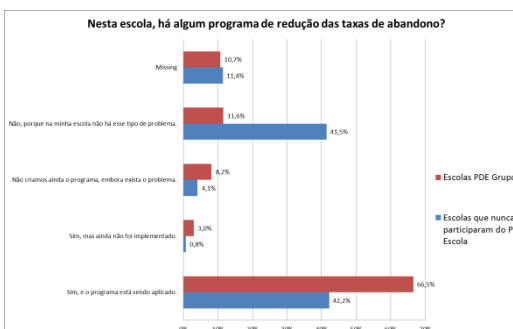
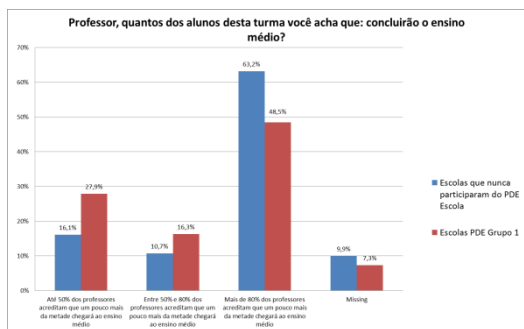
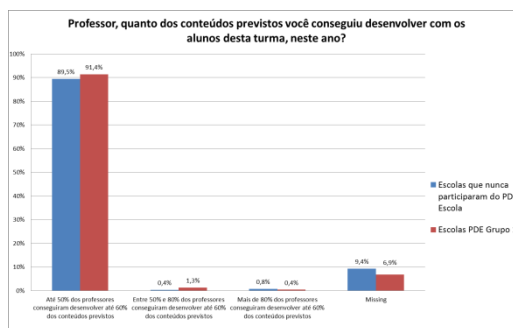
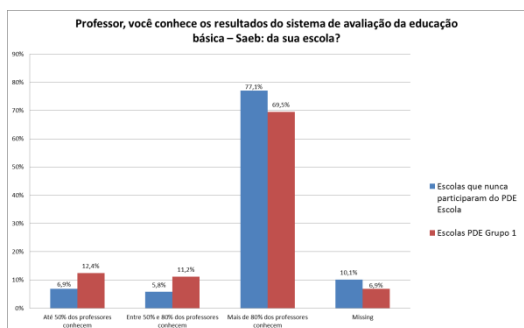
Perfil dos diretores (2011):



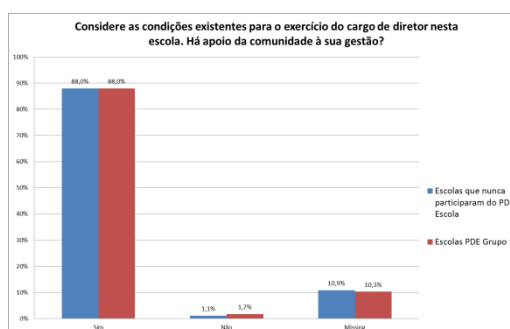
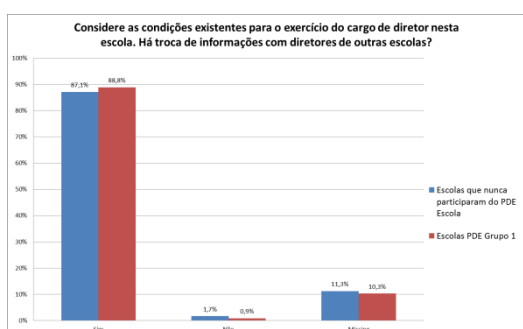
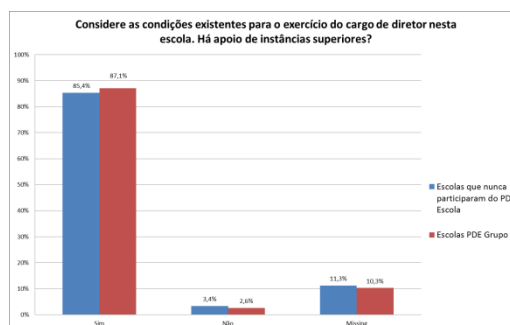
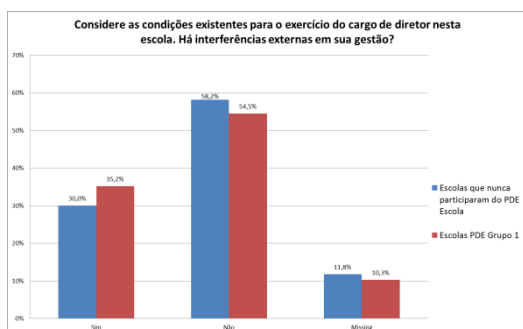
Evolução do desempenho



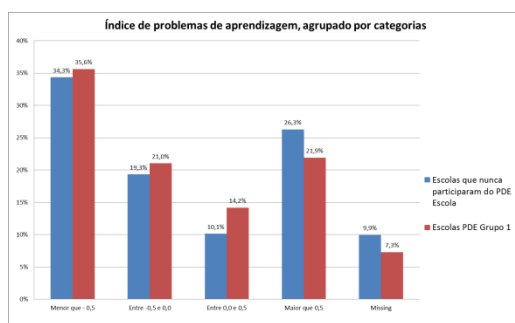
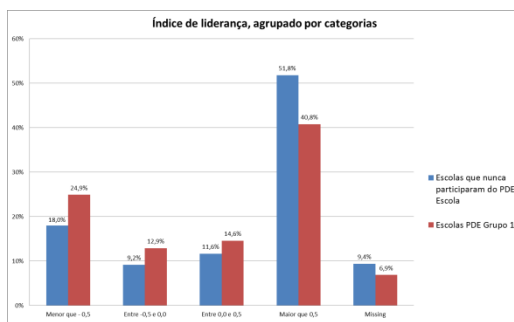
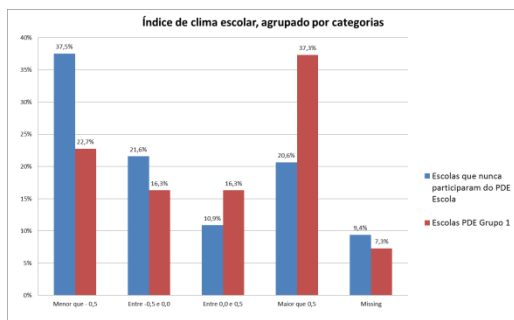
Questões sobre avaliação, currículo, expectativa do professor e evasão escolar (2011):



Relação com a comunidade (2011):



Clima escolar – Liderança do diretor – Problemas de aprendizagem (2011):



Componentes da análise fatorial^a

	Carga Fatorial
Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries	,596
Carência de pessoal administrativo	,690
Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)	,699
Falta de recursos pedagógicos	,639
Alto índice de faltas por parte dos professores	,371
Problemas disciplinares causados pelos alunos	,560

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,753

Alpha de Crombach = 0,647

Componentes da análise fatorial^a

	Carga Fatorial
O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho.	,849
Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional	,855
O(a) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola	,818
O(a) diretor(a) estimula as atividades inovadoras	,806
Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a)	,699

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,840

Alpha de Crombach = 0,862

Componentes da análise fatorial^a

	Carga Fatorial
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos.	,599
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados ao não-cumprimento do conteúdo curricular.	,449
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos relacionam-se à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas.	,772
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos ocorrem devido ao baixo salário dos professores, que gera insatisfação e desestímulo para a atividade docente.	,755

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

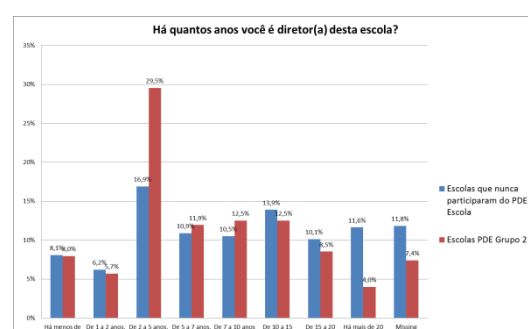
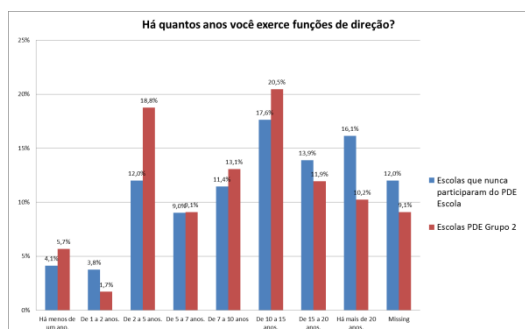
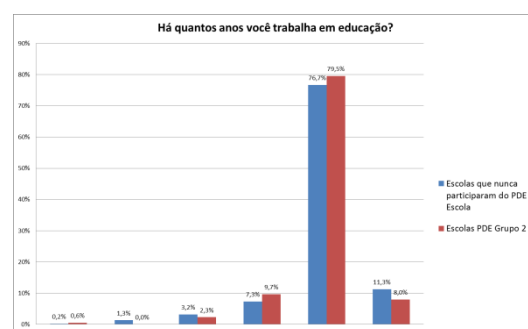
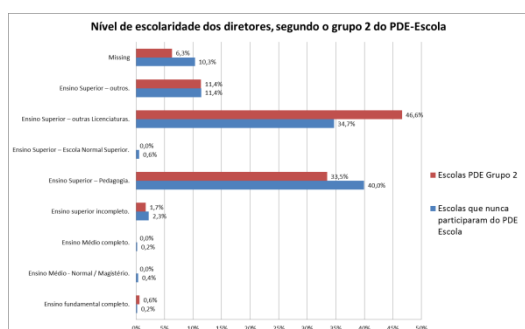
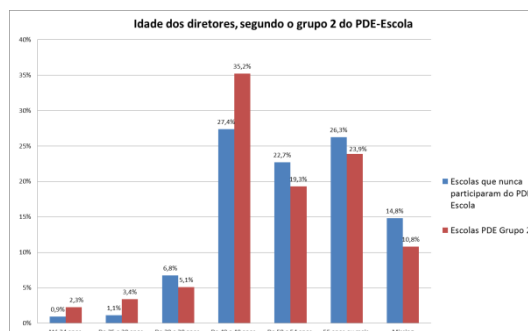
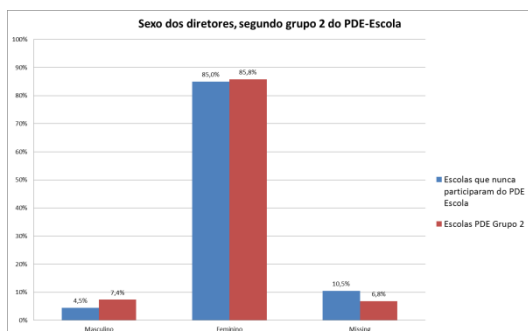
KMO = 0,604

Alpha de Crombach = 0,560

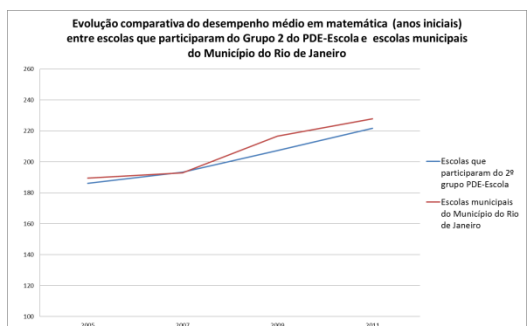
Fonte: Microdados da Prova Brasil 2011.

Anexo 6: Processos institucionais para o Grupo II de escolas participantes do PDE-Escola, segundo eixos de análise.

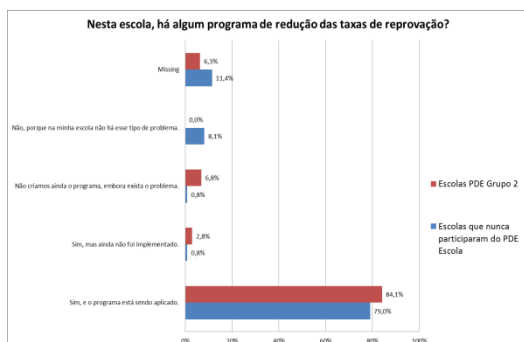
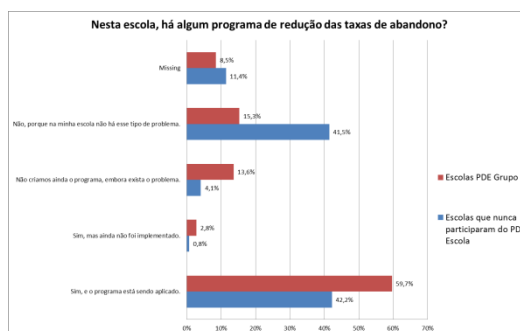
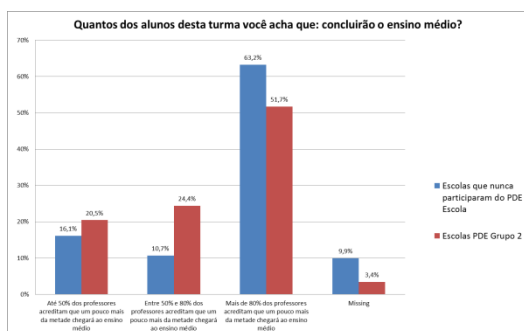
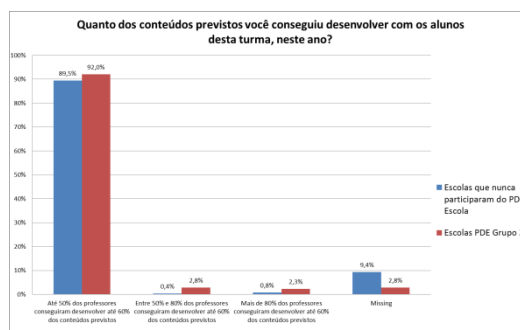
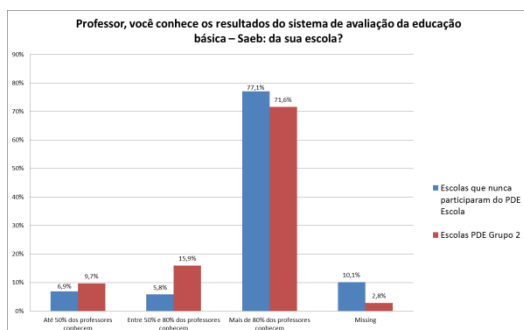
Perfil dos diretores (2011):



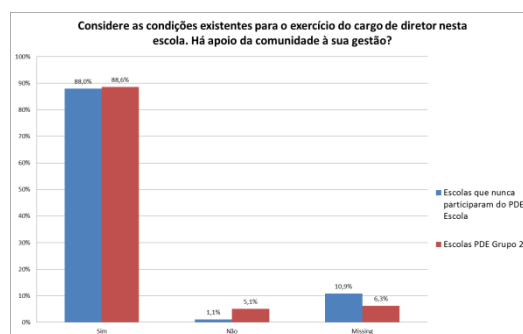
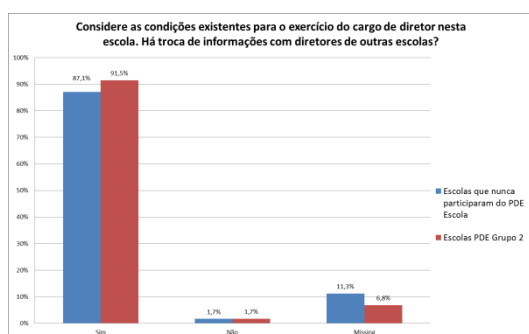
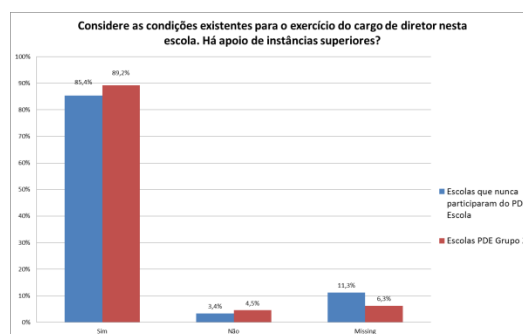
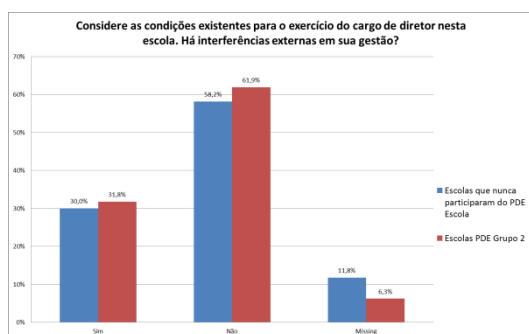
Evolução do desempenho



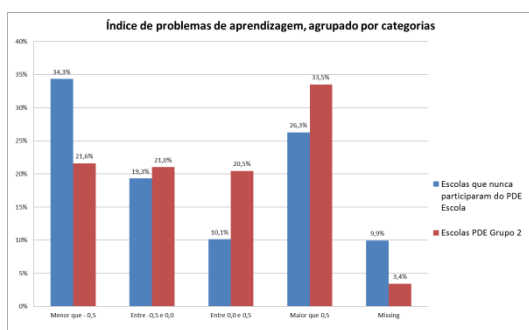
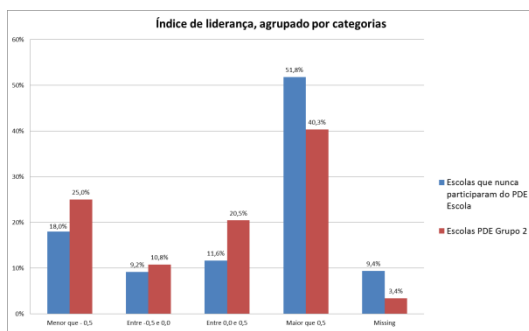
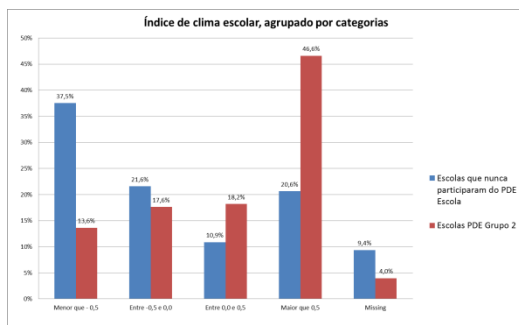
Questões sobre avaliação, currículo, expectativa do professor e evasão escolar (2011):



Relação com a comunidade (2011):



Clima escolar – Liderança do diretor – Problemas de aprendizagem (2011):



Componentes da análise fatorial^a

	Carga Fatorial
Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries	,596
Carência de pessoal administrativo	,690
Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)	,699
Falta de recursos pedagógicos	,639
Alto índice de faltas por parte dos professores	,371
Problemas disciplinares causados pelos alunos	,560

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,753

Alpha de Crombach = 0,647

Componentes da análise fatorial^a

	Carga Fatorial
O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho.	,849
Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional	,855
O(a) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola	,818
O(a) diretor(a) estimula as atividades inovadoras	,806
Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a)	,699

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,840

Alpha de Crombach = 0,862

Componentes da análise fatorial^a

	Carga Fatorial
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos.	,599
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados ao não-cumprimento do conteúdo curricular.	,449
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos relacionam-se à sobrecarga de trabalho do(as) professores(as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas.	,772
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos ocorrem devido ao baixo salário dos professores, que gera insatisfação e desestímulo para a atividade docente.	,755

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,604

Alpha de Crombach = 0,560

Fonte: Microdados da Prova Brasil 2011.

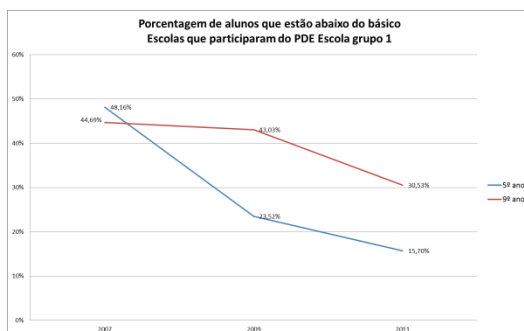
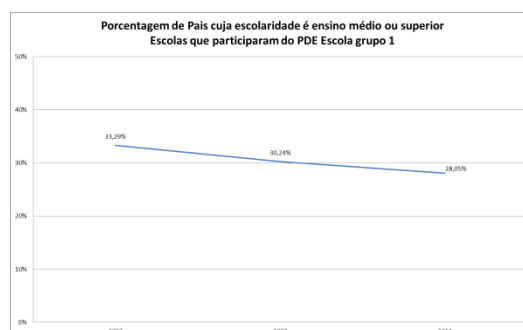
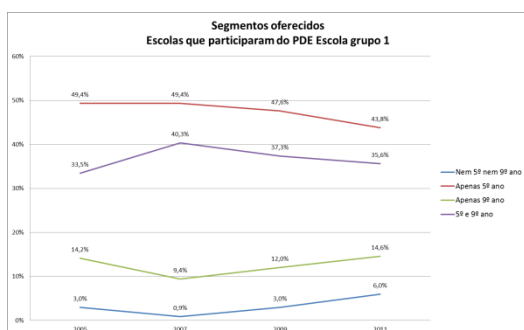
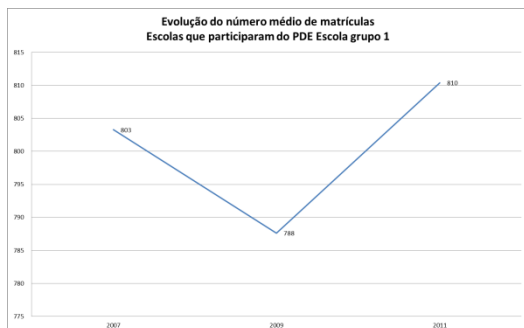
Anexo 7: Perfil das escolas que compõem a base de dados.



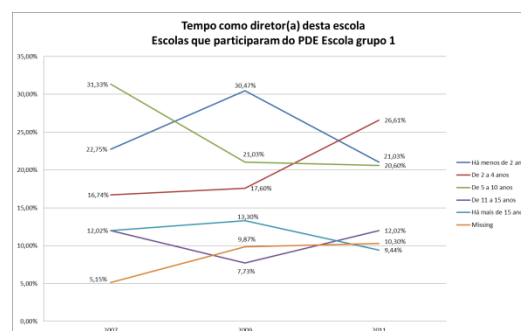
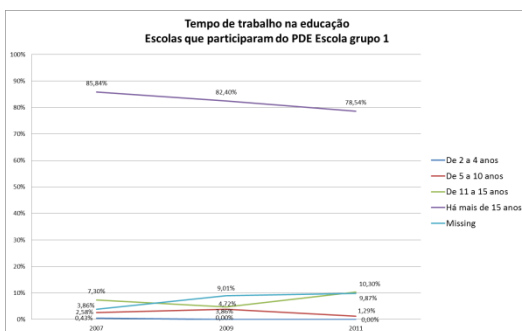
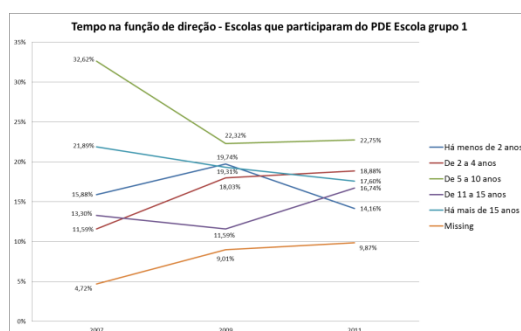
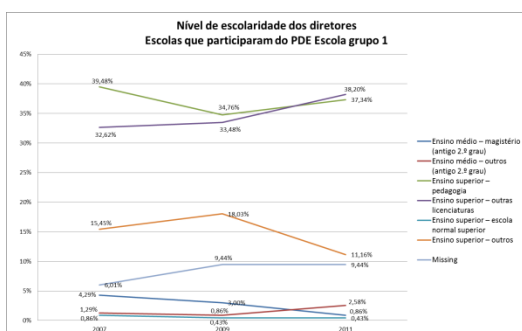
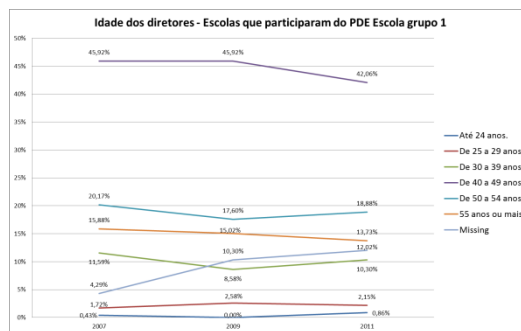
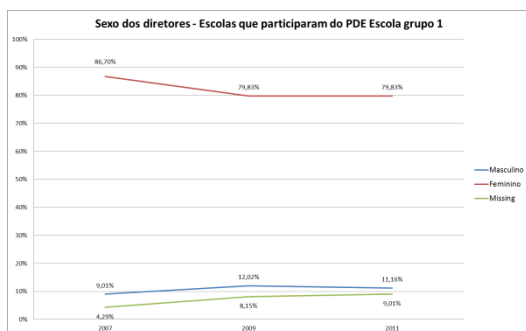
Fonte: Censo Escolar. MEC/INEP.

Anexo 8: Processos institucionais comparativos para o Grupo I de escolas participantes do PDE-Escola, segundo eixos de análise.

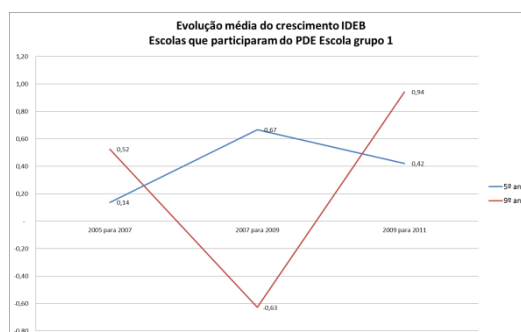
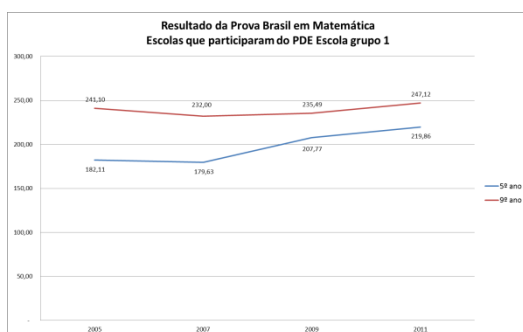
Perfil das escolas:



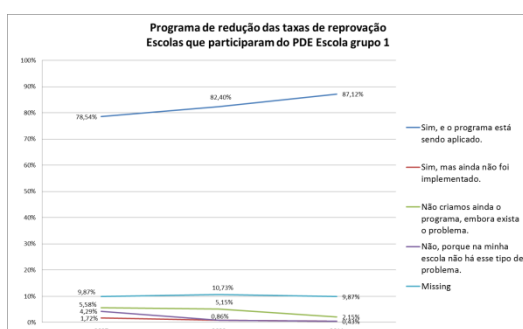
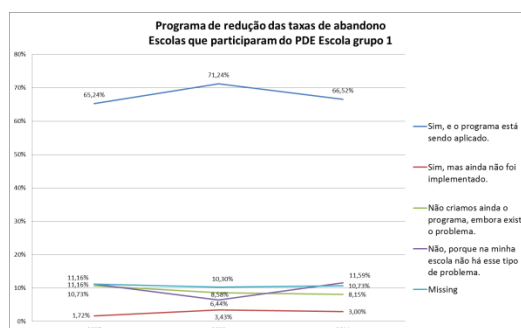
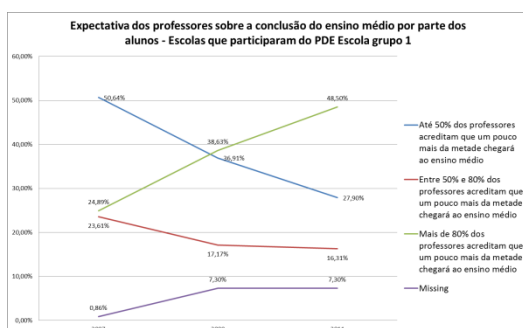
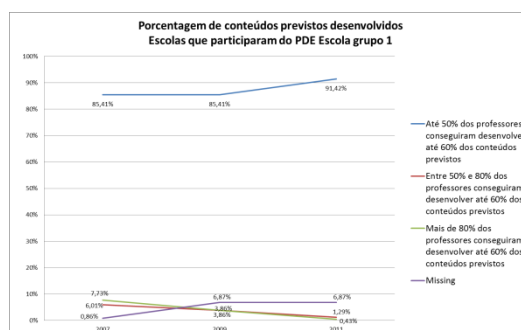
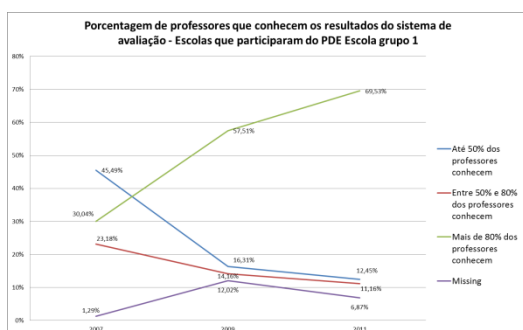
Perfil dos diretores:



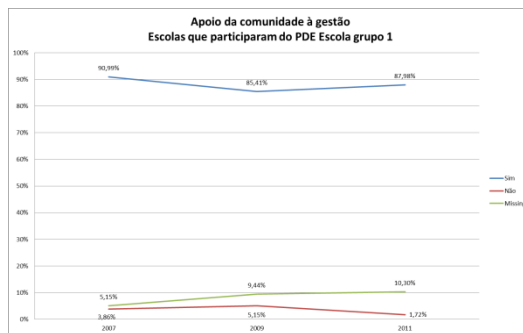
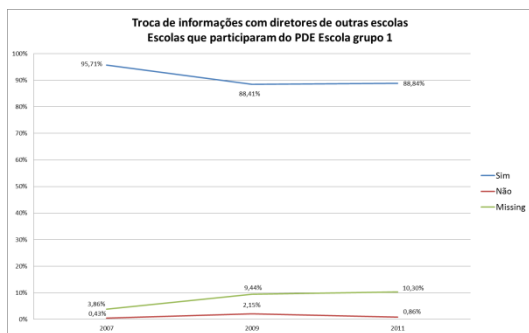
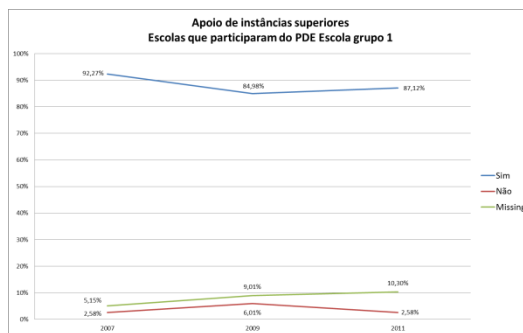
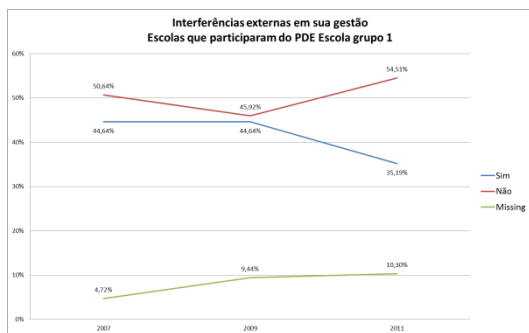
Evolução do desempenho



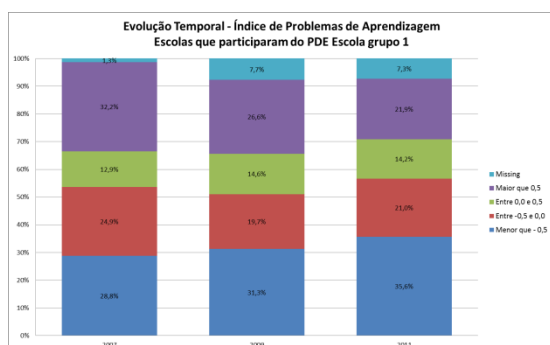
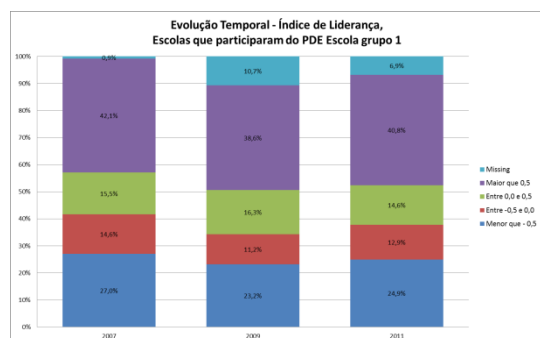
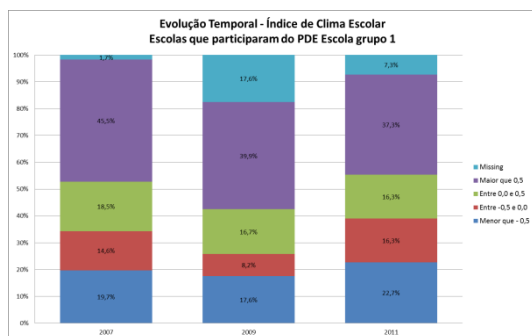
Questões sobre avaliação, currículo, expectativa do professor e evasão escolar:



Relação com a comunidade:



Clima escolar – Liderança do diretor – Problemas de aprendizagem (2011):



Componentes da análise fatorial^a

Carga
Fatorial

Inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries	,596
Carência de pessoal administrativo	,690
Carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador educacional)	,699
Falta de recursos pedagógicos	,639
Alto índice de faltas por parte dos professores	,371
Problemas disciplinares causados pelos alunos	,560

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,753

Alpha de Crombach = 0,647

Componentes da análise fatorial^a

Carga
Fatorial

O(A) diretor(a) me anima e me motiva para o trabalho.	,849
Tenho plena confiança no(a) diretor(a) como profissional	,855
O(a) diretor(a) consegue que os professores se comprometam com a escola	,818
O(a) diretor(a) estimula as atividades inovadoras	,806
Sinto-me respeitado(a) pelo(a) diretor(a)	,699

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,840

Alpha de Crombach = 0,862

Componentes da análise fatorial^a

Carga
Fatorial

Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados aos conteúdos curriculares, que são inadequados às necessidades dos alunos.	,599
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos estão relacionados ao não cumprimento do conteúdo curricular.	,449
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos relacionam-se à sobrecarga de trabalho do (as) professores (as), dificultando o planejamento e o preparo das aulas.	,772
Os possíveis problemas de aprendizagem dos alunos ocorrem devido ao baixo salário dos professores, que gera insatisfação e desestímulo para a atividade docente.	,755

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

KMO = 0,604

Alpha de Crombach = 0,560

Fonte: Microdados da Prova Brasil e Censo Escolar 2007 a 2011.