

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**CLEBER ABREU DA SILVA**

**O PDE-ESCOLA COMO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

VARGINHA/MG

2014

**CLEBER ABREU DA SILVA**

**O PDE-EESCOLA COMO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi.

VARGINHA/MG  
2014

Silva, Cleber Abreu da.

O PDE-Escola como mecanismo de transformação da gestão escolar em instituições públicas educacionais / Cleber Abreu da Silva. - 2014.

126 f. -

Orientador: Thiago Fontelas Rosado Gambi

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2014.  
Bibliografia.

1. Política pública – Plano de Desenvolvimento da Educação. 2. Escolas – Administração. I. Gambi, Thiago Fontelas Rosado. II. Título.

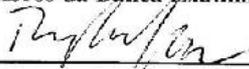
CDD: 371.2

CLEBER ABREU DA SILVA

**O PDE-ESCOLA COMO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

Dissertação de mestrado submetida à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade, da Universidade Federal de Alfenas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

**Membros da Banca Examinadora**



---

**Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi**  
Orientador

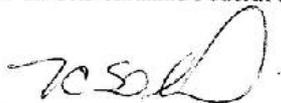
Prof. Adjunto da Universidade Federal de Alfenas



---

**Prof. Dr. Louival Batista de Oliveira Junior**  
1º Examinador

Prof. Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora



---

**Prof. Dr. Virgílio Cezar da Silva e Oliveira**  
2º Examinador

Prof. Adjunto da Universidade Federal de Juiz de Fora

Varginha, 8 de agosto de 2014

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas – Campus Varginha, que contribuíram intensamente para o conhecimento adquirido ao longo do período em que estivemos juntos.

Aos integrantes da turma que possibilitaram em nossas discussões, cada um em suas respectivas áreas, uma forma sempre diferente de enxergar um mesmo tema. Uma referência aos companheiros que, pela maior proximidade, se tornaram amigos. Um abraço especial a Nayron, Nairo e Janael, colegas que me enriqueceram, cada um a sua maneira, mas todos de forma marcante.

Ao meu orientador, Thiago Fontelas Rosado Gambi, por ter me possibilitado aprender nos diversos momentos de contato que tive com ele. Pessoa de um conhecimento intelectual incrível, e que teve a capacidade de transformá-lo em muitas outras virtudes, das quais se destacam a humildade, a simplicidade no trato com qualquer pessoa, a acessibilidade, objetividade e profundidade em suas reflexões.

Aos colegas e amigos que passaram pela minha vida, seja durante a caminhada de formação acadêmica e intelectual, mas também profissional. Uma referência singular aos amigos da graduação, onde, por meio das nossas muitas conversas, deixaram, cada um deles, marcas em minhas orientações ideológicas e reflexões até os dias atuais. Charlan, Fábio, Douglas, Alex e Luciano, obrigado pelos intensos debates políticos e geopolíticos que tivemos ao longo de muitos anos.

As muitas escolas pelas quais trabalhei nos dez anos de experiência como professor. Uma citação às instituições em que sou lotado nos últimos sete anos - E.E. Antônio Carlos e E.M. União da Betânia - unidades em que mais tempo passei e mais aprendi profissionalmente, intelectualmente, mas, acima de tudo, me tornei um ser humano mais sensível às questões sociais.

À minha família. Ao meu pai, um grande incentivador para que eu me tornasse uma pessoa comprometida com minha formação, independente da escolha que viesse a ter. Uma lembrança, muito especial, a esse companheiro que não está mais ao meu lado. À minha mãe, pessoa de um grande coração, que esteve e está comigo nessa longa jornada pessoal e

profissional, sempre me estimulando a acreditar que é possível vencer os desafios. Talvez tenha faltado a ela, em algumas vezes, palavras, mas nunca faltou carinho e dedicação. À minha irmã, pessoa de um grande convívio em muitos momentos importantes de minha vida. Ser humano de uma sensibilidade incrível, mas também de uma inteligência admirável. Sou muito feliz em tê-la como irmã e, claro, amiga. Sinto muita falta em não poder viver ao seu lado.

À minha esposa, mulher com quem aprendi e estou aprendendo muito em minhas aventuras acadêmicas. Pessoa de palavras fortes, que marcam, e que nos direcionam, sempre, a uma reflexão, a um caminho. Seus gestos são sempre leves em suas materializações, mas eternos e marcantes no aprendizado que se pode ter com eles. Obrigado pelos dois presentes que você deu para a minha vida!

A todos que, por uma razão ou outra, não estão mais ao meu lado, mas, em algum momento, plantaram suas sementes e deixaram marcas profundas em minha vida e expectativas como ser humano.

## RESUMO

Este trabalho avalia a implantação do PDE-Escola em duas instituições escolares no estado de Minas Gerais. O Programa, concebido de forma em que pouco incorpora os diferentes segmentos educacionais em sua elaboração macro, sugere uma maior participação dos atores intraescolares em sua elaboração micro, mesmo com o MEC impondo um manual de implementação da política às escolas. É essa ambiguidade que motivou a presente pesquisa. Esse contexto cria um hiato de objetivos a serem investigados, tais como a incorporação por gestores e docentes das orientações de mais uma política verticalizada; a maneira em que esses grupos se relacionam na execução do Plano; e, por final, na constatação sobre como as demandas levantadas por diretores e professores na fase introdutória do Programa estão sendo materializadas nas escolas. As respostas a esses objetivos irão revelar o grau de incorporação das ideias do PDE-Escola, possibilitando a identificação dos ganhos e retrocessos da proposta governamental na ótica de seus protagonistas escolares. Para isso, duas escolas foram escolhidas, sendo que uma enfrentou a elaboração do PDE-Escola em sua formação clássica, com a metodologia que exigia da instituição um profundo levantamento de suas características, demandando a participação de todos os segmentos. Já a segunda instituição, a partir de 2011, experimentou, e ainda experimenta, a elaboração em sua forma interativa, havendo, apenas, o gestor como interlocutor das informações levantadas, para muitos, descaracterizando o princípio mais participativo da política. Os resultados apontam para um acirramento nas relações entre gestores e docentes e uma transformação tímida no cotidiano pedagógico da escola, inclusive após a chegada dos equipamentos adquiridos com a verba do PDE-Escola, sendo que algumas das razões podem ser o caráter menos representativo da atual versão digital e a reedição de mais uma iniciativa governamental hierarquizada.

**Palavras-chave:** PDE-Escola. Políticas Públicas. Gestão Escolar.

## **ABSTRACT**

This work aims at evaluating the implementation of the PDE-School in two schools in Minas Gerais State. The program, conceived in a little representative way in its macro elaboration, suggests a greater representativity in its micro elaboration, even as MEC imposed an implementation guide of its politics to the schools. It is this ambiguity that motivated this present research. This context creates a number of objectives to be investigated, such as the incorporation of another verticalized politics by principals and teachers; the way these groups relate to one another in the execution of the Program; and finally, on how the demands raised by principals and teachers in the introductory phase of the Plan are being materialized in the schools. The answers to these objectives will reveal to our work the level of the incorporation of the PDE-Schools ideas making possible the identification of the gains as well as the setbacks of this governmental proposal from the view of its school protagonists. Thus, two schools were chosen, having in mind that one dealt with the PDE-School in its traditional format, using a methodology that demand from the institution a thorough survey of its features, requiring the participation of all its segments. The second school, since 2011, has experienced the PDE elaboration in its interactive format, being that only the Principal was the interlocutor of the gathered information, what may have, for some, mischaracterized the participative principle of its politics. The results lead to an intensification of the relations between school managers and teachers as well as to a minor transformation in the everyday pedagogics of the school, especially after the arrival of the equipment acquired with the PDE-School budget. Some of the reasons for these tensions and the few changes may be the least representative character of the present digital version and the re-edition of one more hierarchical government initiative.

Key words: PDE-school. Public Policy. School Management.

## **LISTA DE QUADROS E TABELAS**

Quadro 1 – Metas do Compromisso Todos pela Educação .....	47
Quadro 2 - Metas sugeridas pelo Todos pela Educação .....	57
Tabela 1 – Pontuação do IDEB nos anos finais do ensino fundamental (2005 -2011) .....	52

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**AS** – Avaliação Situacional

**BM** – Banco Mundial

**COEPs** – Coordenações Estaduais Executivas do Projeto

**DASP** – Departamento Administrativos do Serviço Público

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**EUA** – Estados Unidos da América

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FUNDESCOLA** – Fundo de Fortalecimento da Escola

**FUNDEB** – Fundo de Desenvolvimento em Educação Básica e de Valorização dos Magistérios

**GIFE** – Grupo de Instituições, Fundações e Empresas

**GS** – Grupo de Sistematização

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano

**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**JK** – Juscelino Kubitschek

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

**MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

**MEC** – Ministério da Educação

**NPM** – New Public Management

**OCDE** – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

**OS** – Organizações Sociais

**OSCIPs** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**PAF** – Plano Ações Financiáveis

**PAR** – Plano de Ações Articuladas

**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Escola  
**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação  
**PDRAE** – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado  
**PPP** – Parceria Público Privada  
**PPP** – Projeto Político Pedagógico  
**PNE** – Plano Nacional da Educação  
**PSE** – Plano de Suporte Estratégico  
**SAEB** – Sistema de Avaliação da Educação Básica  
**SEE** – Secretaria Estadual de Educação  
**SIMEC** – Sistema Integrado de Monitoramento e Controle  
**SME** – Secretaria Municipal de Educação  
**UEX** – Unidades Executoras  
**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
**UNICAMP** – Universidade Estadual de Campinas  
**VE** – Visão Estratégica  
**ZAPs** – Zonas de Atendimento Prioritários

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL</b> .....	22
2.1	UM BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....	32
2.2	ANÁLISE DA INSERÇÃO DO MODELO GERENCIAL NO BRASIL .....	37
<b>3</b>	<b>O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE): DA CONCEPÇÃO À PRÁTICA</b> .....	42
3.1	A RELAÇÃO ENTRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO .....	44
3.2	UMA REFERÊNCIA PARA O PDE: O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA .....	48
3.3	A COALIZÃO ENTRE GOVERNOS, EDUCADORES E SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO .....	53
3.4	O SURGIMENTO E A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO NAS AÇÕES DE CONSTRUÇÃO DO PDE .....	56
3.5	UM HISTÓRICO DO PDE-ESCOLA .....	60
3.6	UMA NOVA ERA PARA O PDE-ESCOLA .....	64
3.7	A CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA .....	68
<b>4</b>	<b>CONFLITOS DA GESTÃO: ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA</b> .....	74
4.1	ANÁLISE TEÓRICA SOBRE O PENSAMENTO DA GESTÃO .....	74
4.2	A GESTÃO SUGERIDA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS E NAS PROPOSTAS DO PDE-ESCOLA .....	77
<b>5</b>	<b>O PDE-ESCOLA E SEU FUNCIONAMENTO CONCRETO NAS UNIDADES EDUCACIONAIS</b> .....	81
5.1	INFRAESTRUTURA E CORPO DOCENTE DAS ESCOLAS PESQUISADAS .....	83
5.1.1	A unidade em Juiz de Fora .....	83
5.1.2	A unidade em Varginha .....	85
5.2	OS GESTORES NA INCORPORAÇÃO E NA COMUNICAÇÃO DO PDE-ESCOLA .....	87

5.2.1	A unidade em Juiz de Fora .....	87
5.2.2	A unidade Varginha .....	89
5.3	A ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA NA UNIDADE DE JUIZ DE FORA SOB A ÓTICA DOS GESTORES E PROFESSORES .....	92
5.3.1	A visão da gestora sobre a implantação da metodologia .....	92
5.3.2	A visão dos docentes sobre a aplicação da metodologia .....	94
5.4	A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO: TENSÃO ENTRE GESTORES E DOCENTES .....	95
5.4.1	A construção na escola em Juiz de Fora, segundo a diretora .....	95
5.4.2	A construção do Plano de Ação na ótica dos docentes da escola em Juiz de Fora .....	97
5.4.3	A implantação do Plano de Ações sob o olhar da gestão em Varginha .....	98
5.5	A EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO: CONTRADIÇÕES ACERTOS E ERROS .....	100
5.5.1	A materialização do PDE-Escola em Juiz de Fora: a visão da gestão .....	101
5.5.2	A visão dos docentes sobre a concretização do PDE-Escola em Juiz de Fora .....	105
5.5.3	Os gestores na fragmentada materialização do PDE-Escola em Varginha .....	109
5.5.4	A incorporação de uma política em que os docentes apenas agora participam ....	111
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>115</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>122</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>128</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 80 foi marcada por importantes transformações políticas internacionais que mudaram os rumos de boa parte do mundo. A contar do fim da 2ª Guerra Mundial até esse período, as relações políticas entre os países eram polarizadas, identificadas por um antagonismo entre interesses capitalistas e socialistas, o que limitava um compartilhamento mais amplo de conhecimentos, tecnologias e possibilidades de desenvolvimento. A exceção, nesse caso, era o grupo de poucas nações estratégicas selecionadas pelos lados que protagonizaram a Guerra Fria, sendo que o Brasil e uma expressiva parte do então denominado Terceiro Mundo optaram pela composição dos chamados não alinhados, vivendo, dessa forma, um longo período de relativa margem das disputas travadas internacionalmente, principalmente no campo econômico (FRIEDEN, 2008).

As questões internacionais em evidência no pós 2ª Guerra Mundial, tornam, principalmente as nações desenvolvidas, mais voltadas para a recuperação econômica, mas direcionando uma importante parte dos investimentos para a melhoria da estrutura social. Já o Brasil, representado por governos autoritários na maior parte da 2ª metade do século XX, à exceção sendo o período entre 1946 e 1964, foi administrado de forma centralizadora, se caracterizando por gerar uma política de perfil desenvolvimentista, centrada no modelo de substituição de importações. Na área social, entretanto, os investimentos não foram suficientes para proporcionar o acesso da massa populacional aos bens essenciais à inclusão social.

Retomando a década de 80, as transformações ocorrem, em parte, com o fim da bipolaridade dos interesses econômicos, políticos e militares mundiais. A partir daí, predominam as orientações capitalistas para o restante do mundo, inclusive para os países que compunham o bloco socialista. Importante marco para o entendimento desse período, foi o estabelecimento do Consenso de Washington<sup>1</sup> no ano de 1989. Esse documento, além de muitas orientações, estabeleceu que houvesse um fortalecimento de organismos internacionais multilaterais, nesse caso, com destaque para o FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco

---

<sup>1</sup> Expressão criada por John Williamson em 1990 e que se baseava em recomendações de políticas econômicas que eram cogitadas por instituições financeiras internacionais baseadas em Washington D.C., capital dos EUA.

Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (FRIEDEN, 2008).

A finalidade desses órgãos seria a de criar condições para que um padrão mínimo de desenvolvimento fosse gerado aos países considerados, a partir daquele período, em desenvolvimento, não mais chamados de subdesenvolvidos ou de Terceiro Mundo. Essa época também serviu de marco para o início de uma nova etapa do processo de globalização das relações entre as nações, ou seja, uma ampla parte do mundo, a partir de então, seguiria regras capitalistas, sendo que as orientações desse sistema eram claras: mundialização, mais intensa, da produção, criando uma rede ampla da produção capitalista nos diversos continentes; elevação da escolarização das pessoas residentes nas nações em desenvolvimento, futuros recebedores dos fortes investimentos de multinacionais dos países centrais; estabilização das instituições democráticas nessa parte do mundo, havendo a proposição de eleições; fortalecimento da justiça e criação de um ambiente de estabilidade e segurança nas decisões judiciais; incentivo para a organização de modelos de investimento que incorporassem as orientações sugeridas pelos órgãos internacionais financiadores de políticas públicas, etc (SANTOS, 2003).

Nesse contexto de transformação, percebe-se que a estruturação dos sistemas educacionais do mundo era uma parte fundamental nessa nova engrenagem mundial. Para isso, órgãos internacionais, como a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e o Banco Mundial, organizaram um encontro para debater a temática da educação. Esse evento foi denominado de “Conferência Mundial de Educação para Todos”, ocorrido em Jomtien, Tailândia, em 1990 (OLIVEIRA, 2002). A Conferência Mundial de Educação para Todos, a qual o Brasil é signatário, estabeleceu um quadro mais amplo para a definição de compromissos nos âmbitos das políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação. Nela se firmou o compromisso de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Pretendia-se acabar com o analfabetismo, universalizando o ensino básico.

Buscando articular em nível local os compromissos firmados entre diversos países, o Brasil construiu, em 1993, o “Plano Decenal de Educação para Todos”, que, de acordo com seu documento, tinha como objetivo assegurar às crianças, aos jovens e aos adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea, no prazo de dez anos. Foram propostas ações que visavam ampliar a

eficiência e qualidade dos sistemas de ensino. Para tanto, era preciso modernizar, palavra de ordem na reforma educacional empreendida a partir da década de 90.

Como uma das metas dos órgãos internacionais era não apenas influenciar, mas participar e institucionalizar as suas proposições para as reformas na prestação de serviços educacionais dos países, parte dos documentos oficiais criados e aprovados no Brasil na década em questão vão refletir as novas propostas. A criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/96 (LDB), foram alguns dos sinalizadores das mudanças citadas. Nesse período, o Ministério da Educação também lançou o Programa Fundescola (Fundo de Fortalecimento da Escola), que englobava o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), objeto deste trabalho. O Programa foi resultado de um acordo de financiamento entre secretarias de educação municipais, estaduais, Ministério da Educação (MEC) e Banco Mundial, com o objetivo de melhorar os resultados educacionais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FONSECA, 1998).

Os problemas da educação em um país como o Brasil são muitos e de razões históricas. As políticas em educação pública, ao longo da história, pouco se prestaram a universalizar a educação básica, a incluir os tradicionalmente excluídos, principalmente negros e índios, a estabelecer um padrão mínimo de administração, muito bem ilustrado na obra de Anísio Teixeira (2007), *“Educação para a Democracia: introdução à administração educacional”*, que refletiu sobre essa questão na década de 30 do século XX. Ou seja, as oportunidades foram diversas, os perfis de governos e seus respectivos modelos de administração foram muitos ao longo desse período, tenham sido eles democráticos ou não em suas ações políticas, ou patrimonialistas e burocráticos em seus planejamentos administrativos, mas é importante ressaltar que a elite política e econômica brasileira sempre resistiu, por várias razões, a estruturar um sistema educacional que abrangesse com qualidade a massa populacional.

Após muito tempo, mesmo que a conjuntura não indicasse uma autonomia do Brasil na elaboração da política, pois a mesma foi realizada em conjunto e financiada, parcialmente, pelo Banco Mundial, o governo de Fernando Henrique Cardoso fez a proposição de diminuir as desigualdades educacionais, a começar pelas regiões que apresentavam os piores Índices de

Desenvolvimento Humano (IDH).<sup>2</sup>

Há muitas críticas às proposições do Fundescola, pois o mesmo não atuaria, de imediato, com a intenção de universalizar suas ações para todas as regiões do país, priorizando as já citadas. Mas uma das argumentações é a de que, pela característica continental do Brasil, as desigualdades são profundas, sendo, dessa forma, necessário elevar o nível de inclusão das distintas partes do país, até então, com os piores dados sociais e educacionais (FONSECA, 2001). Nesse contexto, entram em vigor no ano de 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as proposições do Fundescola, começando a ser implantado o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola). A função principal dessa política era a de colaborar para que um dos segmentos mais relevantes para o funcionamento de uma escola pública - a gestão, representada pelo seu diretor - fosse profissionalizado, distanciando-se do caráter amador geralmente encontrado nas escolas das regiões compreendidas pelo Programa. Para isso, escolas foram selecionadas, visando o estabelecimento de levantamento de informações sobre as instituições, a proposição de suporte técnico para a atuação nas fragilidades levantadas pela comunidade escolar, e a posterior ação sobre os problemas identificados. O Plano de Desenvolvimento da Escola, com os contornos regionais citados até o momento, funciona até 2007. A partir daí, já no governo Lula, ele será incorporado à proposta de se criar uma política nacional de educação que contemplasse todas as etapas do processo educacional, da educação infantil à pós-graduação. Essa política foi denominada de Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2006).

Este trabalho não abordará essa política como um todo, mas apenas uma de suas diretrizes, o PDE-Escola, que se assemelha, quase completamente, com o antigo Plano de Desenvolvimento da Escola, voltado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa política, como destacado, não será muito diferente da que já era aplicada na realidade anterior, ou seja, continuará focalizada e dará prioridade ao processo de gestão no cotidiano das instituições escolares. Porém, alguns subsídios serão apresentados, visando aprimorar o antigo Plano e corrigir suas falhas. É nesse momento que a política do PDE-Escola ganhará características mais intensas de um modelo gerencial de administração. Além de enfatizar a gestão, haverá a preocupação, cada vez maior, de mensurar os resultados dos investimentos

---

<sup>2</sup> É uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano. A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (SANTOS, 2003).

feitos na escola, em constatar se o modelo de gestão sugerido às redes educacionais está trazendo impactos e resultados práticos aos sistemas de ensino. Dessa maneira, o que irá ilustrar a produção dessa nova forma de administrar, será a construção do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), responsável pela medição dos resultados de cada uma das instituições escolares do país. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Esse novo índice estará atrelado a uma nova avaliação, criada para ampará-lo, a Prova Brasil. Até então, os estados e municípios tinham apenas uma avaliação amostral para dimensionar os resultados que poderiam ser frutos das políticas públicas em vigência, que era o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica). O SAEB continuou a existir, mas agora com o suporte da Prova Brasil, avaliação aplicada no fechamento de cada um dos ciclos do ensino fundamental, sendo estes o 5º e 9º anos. A Prova Brasil não tinha como proposta ser apenas amostral, sendo aplicada em todas as unidades das redes educacionais que aderiram ao Compromisso Todos pela Educação, adesão que ocorreu por completo em pouco mais de um ano, desde a vigência do PDE (SAVIANI, 2007; BRASIL, 2007).

Diante do exposto, como forma de atender ao novo desafio que é o de universalizar o acesso à escola, introduzir mecanismos de gestão que possam criar um ambiente escolar de maior qualidade e tendo em vista que o processo de gestão democrática das unidades escolares se constitui como um poderoso aliado no combate à evasão escolar e na melhoria do desempenho das escolas e dos alunos, propõe-se nessa investigação responder a seguinte questão: *Como as instituições escolares, por meio da atuação dos gestores e docentes, incorporam as oportunidades oferecidas pela implantação do PDE-Escola em suas realidades?*

Para atender ao objetivo geral desta pesquisa, que é analisar como se dá a incorporação e aplicação pelos gestores escolares e professores, segmentos protagonistas do espaço educacional, das diretrizes e oportunidades oferecidas pelo PDE-Escola, os seguintes objetivos específicos foram traçados:

- a) avaliar como os gestores escolares realizaram o planejamento do PDE-Escola nas instituições sob suas respectivas direções;
- b) conhecer a visão dos docentes a respeito da elaboração, planejamento e execução do PDE Escola nas suas unidades de trabalho;

docentes;

d) constatar a forma em que está se dando a utilização, ou não, dos equipamentos escolares adquiridos com os recursos do PDE-Escola e que foram requisitados pelos próprios gestores e docentes;

e) estabelecer uma relação entre a percepção de gestores e professores sobre a evolução, ou não, da qualidade no funcionamento das escolas, comparando com os resultados obtidos pelas mesmas nas referências avaliativas criadas pelo MEC.

A metodologia de análise do presente trabalho é de natureza qualitativa. Segundo Ludke (1986, p.11), o trabalho de cunho qualitativo “é rico em dados descritivos, tem um plano aberto e flexível e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada”. Buscou-se, pautado nos critérios acima, acompanhado de uma revisão bibliográfica de artigos publicados sobre o PDE e o PDE-Escola, dissertações de mestrado e teses de doutorado, que serviram para conhecer com mais propriedade o assunto a ser investigado, bem como a análise da literatura que versa sobre a importância da participação do gestor escolar e o papel assumido por ele na implementação de programas e projetos educacionais.

Para alcançar o objetivo geral dessa pesquisa, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com diretores e professores de duas escolas municipais das cidades de Varginha, no sul do estado de Minas Gerais, e Juiz de Fora, localizada na região da Zona da Mata do mesmo estado, que aderiram ao PDE-Escola. Visando o desenvolvimento das reflexões apresentadas, cada sessão foi pensada de maneira que a articulação entre elas possibilite compreender como se deu a materialização do PDE-Escola nas escolas pesquisadas. Além da reflexão introdutória realizada no capítulo 1, no capítulo 2 busca-se investigar, na análise de paradigmas e modelos de administração que permearam e permeiam a gestão pública, o contexto político e econômico internacional que estimulou um ambiente de mudança na realidade educacional brasileira. Começa-se essa interpretação com a apresentação do panorama internacional que produz a reforma da administração pública. Realça-se os exemplos clássicos do Reino Unido e dos EUA, havendo uma ênfase para o detalhamento da realidade britânica, mais elucidativa nesse caso, pois, como afirma Abrúcio (2006), o contexto político desse país era mais favorecedor para a implantação do novo modelo. Serão apresentados os pilares do nascente modelo, elementos esses que influenciaram a aplicação da reforma no Brasil. Bresser Pereira foi um outro importante referencial nesse capítulo e no

desenrolar de todo o trabalho, pois suas reflexões colaboram muito para que se entenda a trajetória da administração pública no Brasil. Em uma obra organizada pelo referido autor, acompanhado de Peter Spink, livro este intitulado de “*Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*” com última edição lançada em 2006, há uma importante reflexão sobre o histórico dos paradigmas e modelos da administração no país. Essa obra, conciliada com uma outra, denominada de “*A Burocracia e Política no Brasil, desafios para o Estado democrático no século XXI*”, organizada por Loureiro, Abrúcio e Pacheco em 2010, foram essenciais para um melhor entendimento das complexas e atribuladas relações entre Estado, governo e gestão pública no Brasil. A construção desse panorama histórico contribuiu para que o encerramento desse capítulo fosse composto por uma análise da chegada do modelo gerencial à realidade brasileira, abordando suas reproduções internacionais, seus desafios internos, suas mudanças e suas frustrações no cenário local.

No capítulo 3 apresenta-se uma contextualização sobre o nascimento do Plano de Desenvolvimento da Educação. Para isso, busca-se e faz-se uma correlação dessa proposta com as informações sobre o panorama político internacional de reformas que influenciou o Brasil a aderir a novas diretrizes no plano educacional. Essa adesão criou um arcabouço legal que institucionalizou a política que predominou no país no final da década de 90. Esse modelo foi intensificado a partir de 2007, quando o governo de Lula o ampliou para todos os estados e municípios da federação. Essa ampliação não foi compulsória, ficando para a escolha dos estados e municípios a adesão, ou não, à política. A parte da política que impulsiona a participação dos entes federados é o Compromisso Todos pela Educação que estabelece 28 diretrizes para a política educacional. Uma das mais importantes, principalmente para análise do programa que é estudado nessa investigação, o PDE-Escola, é a criação do IDEB, apresentado com detalhes no final desse capítulo. Ainda neste capítulo, dar-se-á ênfase à coalizção que seria necessária para estabelecer políticas como o PDE e o PDE-Escola. Para ter legitimidade, a política pública necessita da participação de setores nela envolvidos. No caso da educação seria relevante a integração entre governantes, educadores e sociedade civil.

Educação”, uma Organização Social<sup>3</sup> criada em 2006. Esse grupo, composto em sua maioria por executivos de grandes empresas nacionais, liderou a participação da sociedade civil na construção do PDE, influenciando, claramente, em algumas das metas do Compromisso Todos pela Educação.

Finalmente no capítulo 3, será descrita, detalhadamente, a construção do PDE-Escola, desde sua criação, ainda como Plano de Desenvolvimento da Escola na década de 90, por meio do Programa Fundescola, até sua incorporação a uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação a partir de 2007. Serão apresentados detalhes da metodologia do programa, reforçando sua importância para o enriquecimento da gestão escolar enquanto parte integrante do sucesso de uma instituição educacional.

No capítulo 4, a gestão escolar será analisada de modo mais específico. O programa estudado nessa pesquisa, o PDE-Escola, se caracteriza por uma política que cria mecanismos de aprimoramento na gestão e, por isso, o tema suscita um debate entre diversas correntes. Por essa razão, há no trabalho a intenção de se embasar nos documentos oficiais para refletir sobre o tipo de gestão que os mesmos sugerem, inclusive havendo a identificação de que esses documentos norteadores se apresentam, sim, como excessivamente complexos, algo exposto na ótica de muitos estudiosos e pesquisados, mas também se demonstram como mais concretos e aplicáveis à realidade cotidiana das unidades escolares.

No último capítulo, o 5, a função primordial será apresentar, com o máximo de detalhamento, a maneira que se deu a aplicação do PDE-Escola nas unidades pesquisadas. Para isso, num primeiro momento, há o esclarecimento sobre como foi construída a metodologia de aplicação nas instituições educacionais. Há uma preocupação em relatar o contexto social ao qual estão inseridas ambas as escolas, fator que se considera importante para um melhor entendimento no funcionamento dos ambientes estudados. Os objetivos estabelecidos na pesquisa servirão como norteadores para a apresentação das informações e das percepções colhidas nos contatos que o pesquisador teve nos diversos momentos de coleta, sendo eles a aplicação das entrevistas (pessoal e virtualmente), observação participante em reuniões administrativas e pedagógicas, reuniões de formação continuada, originadas pela

---

<sup>3</sup> É uma qualificação, um título, que a administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do poder público para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade (BRESSER PEREIRA, 2006).

presença da política do PDE-Escola, e avaliação das atas que instituíram a discussão e implantação da política estudada nas unidades. E, por final, haverá sempre a preocupação de se estabelecer uma correlação entre os estudos teóricos e a prática identificada nas instituições à respeito dos objetos de investigação, sendo eles a análise da política pública, propriamente dita, e a construção da gestão no ambiente escolar. Aliás, preocupação esta que se apresenta como função motivadora desse trabalho, pois, como afirma Abrúcio (2007), produz-se muito, atualmente, pesquisas que enxergam muito bem as florestas, mas não as árvores, e sem conhecer estas últimas, se torna muito difícil fazer reformas consequentes.

## **2 GESTÃO PÚBLICA GERENCIAL E MUDANÇAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO BRASIL**

A 1ª metade do século XX, principalmente no período do pós-1ª Guerra Mundial, foi importante para o surgimento, ainda que tímido, de alguma forma de proteção social. Os governos da Europa Ocidental, pressionados pelos sindicatos, não poderiam mais permitir que apenas as empresas se aproveitassem dos lucros da produção, restando ao trabalhador a permanente condição de degradação. As atribuições políticas da época, fortalecidas pelo crescimento, em influência, dos socialistas, comunistas e anarquistas, pressionaram os governantes a incorporar nas negociações a evolução na qualidade do trabalho para o operariado. Há, desde então, uma maior dedicação às questões de melhoria de vida do indivíduo, impactando, positivamente, a realidade social (FRIEDEN, 2008).

Essa proteção do Estado corresponde a direitos básicos que, finalmente, no último quartel de século, começaram a ser definidos como direitos que podem ser chamados de direitos públicos. No século XVIII, os filósofos iluministas e as cortes britânicas definiram os direitos civis, que, no século seguinte, foram introduzidos pelos políticos liberais nas Constituições de uma série de países ocidentais. No século XIX os socialistas definiram os direitos sociais, que, na primeira metade do século XX, foram introduzidos nas Constituições de muitas nações pelos partidos socialdemocratas (BRESSER PEREIRA, 2006). Surge o Estado do Bem-Estar Social, para reforçar os direitos sociais, e, conseqüentemente, um papel cada vez maior que o Estado assumiu ao promover o crescimento econômico e a competitividade internacional. Esse episódio, segundo Bresser Pereira (2006, p. 24), “é um enorme reforço à ideia de Estado como República”. A partir daí, também significa um aumento considerável da cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submeter o Estado a interesses particulares.

Seguindo as palavras de Bresser Pereira (2006, p. 124):

[...] no século XVIII, historicamente, compreendeu-se a importância de proteger o indivíduo contra um Estado oligárquico e, no século XIX, a importância de proteger os pobres e os fracos contra os ricos e poderosos, mas a importância de proteger o patrimônio público só passou a ser dominante na 2ª metade do século XX.

Se, como já colocado, no século XVIII foram definidos os direitos civis e, no século XIX, os direitos sociais, passava agora a ser necessário definir um terceiro tipo de direitos, os direitos públicos: os direitos de que gozam todos os cidadãos, de que seja público o que de fato é público. Bresser Pereira (2006) destaca que à medida que a proteção aos direitos públicos passava a ser dominante em todo o mundo, foi se tornando cada vez mais claro que era preciso restabelecer as estruturas do Estado, que sua reforma ganhava nova prioridade, que a democracia e administração pública burocrática, as duas instituições criadas para proteger o patrimônio público, desde o século XIX, precisavam mudar. Realça-se que a democracia devia ser aprimorada para se tornar mais participativa ou mais direta, e a administração pública burocrática poderia ser aprimorada com contornos de um novo tipo de gestão, a administração pública gerencial.

Abrúcio (2006) afirma que a demanda para a ressignificação das estruturas do Estado, reforçando as palavras de Pacheco (2010), passam a ocorrer com mais ênfase a partir de meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973. O tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70 tinha três dimensões – econômica, social e administrativa -, todas interligadas. A primeira dimensão era Keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia. O Welfare State (Estado de Bem-Estar Social) correspondia a dimensão social desse modelo. Adotado em menor ou maior grau nos países desenvolvidos, esse modelo tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc), para garantir o atendimento das necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o chamado modelo burocrático, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental.

Abrúcio (2006) enfatiza que em linhas gerais, quatro fatores sócio-econômicos contribuíram fortemente para detonar essa crise do Estado montado no pós-guerra. O primeiro foi a já referida crise econômica mundial, com o detalhe de ter se agravado nos anos 80. A crise fiscal foi o segundo fator a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. Após décadas de crescimento econômico, a maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Os Estados estavam ainda sobrecarregados de atividades, acumuladas ao longo do pós-guerra. Além disso, os grupos de pressão, os usuários dos serviços públicos e todos os beneficiários das relações corporativas, então vigentes, não queriam perder o que, para eles,

eram conquistas. O terceiro fator detonador da referente crise do Estado contemporâneo foi o que na linguagem da época se definiu como de ingovernabilidade, com os governos inaptos para resolver seus problemas. Por fim, a globalização e todas as inovações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram o Estado. O enfraquecimento dos governos no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais, somado ao poder das grandes multinacionais, resultou na perda de parcela significativa do poder dos Estados nacionais de ditar políticas macroeconômicas.

Essa crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado os governos tinham menos recursos e mais déficits. O corte de custos virou prioridade. No que diz respeito à administração pública, segundo Abrúcio (2006), isso produziu dois efeitos. Primeiro, a redução de gastos com pessoal, segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que, para muitos reformadores da década de 80, implicava uma grande modificação no modelo burocrático<sup>4</sup>, classificado como lento e excessivamente apegado a normas, considerado um modelo ineficiente. Por outro lado, o Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, especialmente se levarmos em conta os problemas da governabilidade e os efeitos da globalização. Esse processo, de acordo com as palavras de Frieden (2008, p. 276), “gerou um Estado nacional não apenas com menos recursos, mas com menos poder”. Para enfrentar esse desafio, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas, propondo-se a construção de uma nova burocracia. As medidas voltadas à alteração das formas de funcionamento do Estado foram agrupadas sob a chamada *New Public Management (NPM)* ou Nova Gestão Pública. Alguns dos países pioneiros em propor respostas às pressões eram, à época, conduzidos, segundo Pacheco (2010) e Marconi (2010), por governos de orientação neoliberal - no Reino Unido com Margareth Thatcher e nos EUA com Ronald Reagan -, levando muitos críticos a identificar as propostas reformistas ao campo conservador. Porém, a mesma Pacheco destaca que tais reformas foram iniciadas por governos trabalhistas, de cunho menos conservador, como na Nova Zelândia entre 1984 e 1990, e na Austrália, em período similar.

---

<sup>4</sup> Modelo que se baseia em uma estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. Popularmente, o termo é também usado com sentido pejorativo, significando uma administração com muitas divisões, regras, controles e procedimentos redundantes e desnecessários ao funcionamento do sistema (PINHO, 1998)

A ampla dominação da Nova Gestão Pública, seguindo as definições de Pacheco (2010, p.194):

[...] abriga conteúdos e trajetórias distintos e que evoluíram ao longo das três últimas décadas. A orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços prestados e ao empoderamento do cidadão. Em fase mais recente, importantes orientações desse modelo de gestão são compreendidos por princípios de uma boa governança, entre eles o engajamento dos cidadãos, transparência, *accountability*<sup>5</sup>, inclusão social, equidade, habilidade para colaborar, liderança e outros.

Abrúcio (2006, p.145) ressalta que:

O Reino Unido foi o principal laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. O sucesso do modelo gerencial neste país se deu exatamente em função das condições políticas existentes, demonstrando a importância do estudo das instituições para se compreender o rumo das reformas administrativas. O caráter majoritário do sistema político britânico, ancorado em um bipartidarismo fortemente estruturado em termos organizacionais e nacionais, no parlamentarismo e num alto grau de centralização político-administrativa, levou a uma grande concentração de poder no gabinete da primeira-ministra, fornecendo as condições ideais para o florescimento e consolidação do modelo gerencial.

Porém, é exatamente em razão do êxito desse modelo no Reino Unido que as análises desse caso, de acordo com Abrúcio (2006) e Paes de Paula (2005), se tornam fundamentais para comprovar que, mesmo em um acomodado grau de hegemonia e comodidade política para sua implantação, o modelo gerencial não enveredou por um caminho retilíneo. Esperando-se que o modelo se estruturasse em uma doutrina rígida e fechada, ele apresentou um grande poder de transformação, incorporando, ao longo do tempo, boa parte das críticas à sua prática, modificando, em parte, as peças de seu arcabouço.

Bresser Pereira (2006) reforça que reformas semelhantes ocorreram também na Suécia, nos EUA e na França. Na realidade estadunidense foi em 1992 que se estabeleceu a meta de reformar a administração pública por critérios gerenciais, quando um político

---

<sup>5</sup> É um termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. O termo mais usado na tradução para a língua portuguesa é responsabilização (ABRÚCIO, 1997).

democrata, o presidente Bill Clinton, converteu a ideia de reinventar o governo em programa de governo. Na França, reformas semelhantes começaram em 1989.

A administração gerencial, importante modelo para um melhor entendimento da política pública analisada nessa pesquisa, possui características muito específicas, mas também importantes adaptações adquiridas ao longo de sua existência e implantação em diferentes países. De acordo com Abrúcio (2006) e Jenkins (2006), a primeira fase foi a do gerencialismo puro. O principal objetivo nessa etapa era reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade. Porém, quando o mesmo foi implantado no Reino Unido, as modificações efetuadas na burocracia estavam vinculadas a um projeto de reforma do Estado que se caracterizava como um movimento de retração da máquina governamental a um número menor de atividades.

Foi, portanto, sob o signo da questão financeira que se implantou o modelo gerencial naquele país. O gerencialismo, seria utilizado no setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental. Um dos pontos centrais do gerencialismo puro é a busca de eficiência. Para tanto, de acordo com as palavras de Abrúcio (2006, p. 182):

[...] parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano. A burocracia tradicional é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada para o cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas.

Para Bresser Pereira (2006, p. 212):

A administração burocrática no serviço público, embora tenha sido criada para esse fim com o surgimento do grande Estado social e econômico do século XX, não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público, sendo na verdade lenta, cara, autorreferida, ou seja, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Na época, o governo inglês adotou três mecanismos para definir claramente as responsabilidades tanto das agências governamentais quanto dos funcionários públicos. A primeira foi a adoção da administração por objetivos, pela qual se procurou traçar linhas claras de ação para os órgãos, possibilitando a criação de uma avaliação de desempenho

baseada na comparação entre os resultados obtidos e o que fora previamente determinado (JENKINS, 2006; RICHARDSON, 2006).

Esse modelo do Estado avaliador levado, também, aos estabelecimentos educacionais, passou a supor igualmente que os objetivos e os programas dos sistemas de ensino fossem definidos de maneira central e que as unidades de ensino tivessem maior autonomia de gestão pedagógica e até financeira. Por outro lado, estariam submetidas a contratos. O Estado central negociava com as entidades locais objetivos a serem atingidos, delegando responsabilidades e meios aumentados. O modelo implica uma relativa autonomia de gestão econômica e pedagógica das escolas e uma valorização de sua capacidade para responder às demandas, formuladas, ou pelas atividades educativas de controle, ou pelos usuários. O Estado induz a difusão e a aceitação de uma cultura de avaliação que se apoiam tanto na avaliação externa quanto na autoavaliação institucional de equipes visando melhorar suas práticas e seus resultados (MAROY, 2011).

Mas Barroso (2011) alerta para o quanto as políticas pautadas em avaliações, obtidas, quase sempre, por meio de evidências quantitativas, pode limitar a construção de conhecimento para a elaboração de políticas públicas ou regulações das instituições escolares. Ainda, de acordo com o autor, essa restrição do conhecimento às avaliações quantitativas das organizações e dos próprios funcionários, gera a percepção de que está ocorrendo uma ressemantização das ações na busca das informações, determinando que todo o critério de evidência que não obedeça ao critério estabelecido pelos políticos deva ser desacreditado, ou pelo menos não é reconhecido oficialmente como útil. Isso passa a afetar os produtores de conhecimento (investigadores e acadêmicos) cujas pesquisas só serão utilizadas e apoiadas se obedecerem aos cânones oficiais, gerando, desse modo, um expressivo número de excluídos de intervirem numa ação pública baseada no conhecimento, uma vez que o seu conhecimento não é reconhecido como tal. A outra opção organizacional foi a descentralização administrativa. Neste trabalho “a descentralização é encarada como a transferência da capacidade decisória de níveis superiores da organização para os níveis inferiores, ou seja, diz respeito sobre onde, em uma organização, as funções são mais bem desempenhadas” (KETTLE, 2006, p.108). É importante salientar que a descentralização foi concebida a partir de uma definição clara dos objetivos de cada unidade, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e o controle do poder central. Dessa forma, de acordo com as palavras de Abrúcio

(2006, p. 183), “apesar da propaganda governamental favorável à descentralização, o que acontecia era uma desconcentração de poderes”. Isso ocorre porque o governo central delega responsabilidades aos governos regionais e locais, mas sem perder muitas das atribuições que ainda permanecem sob seu controle. À estrutura extremamente hierárquica, característica do modelo burocrático, foi contraposto um modelo em que se procurava elevar a discricionariedade, o empoderamento, aos funcionários. Abrúcio (2006) destaca que no contexto da cultura gerencial, era preciso moldar mais gerentes, com habilidade e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência governamental e dos serviços prestados. Assim, a delegação de autoridade era uma resposta, num primeiro momento institucional, que com o tempo poderia transformar a cultura da burocracia. Kettl (2006) argumenta que, até aquele momento, a autoridade para tomar decisões administrativas, estava concentrada nos níveis mais altos e que a delegação de poder levaria a uma significativa melhora nessas práticas administrativas. Se o objetivo era fazer os administradores administrar, eles deveriam ter autoridade para fazê-lo.

Mas é claro que encontrar o ponto de equilíbrio entre o centro da decisão e as operações de campo tem sido um dos principais problemas de qualquer administração por milhares de anos. Segundo Kettl (2006, p. 107), esse “foi um dos problemas mais persistentes no vasto Império Romano”, por exemplo. Porém, ainda de acordo com o autor, no que ele denomina de “a Revolução Global do setor público”, a delegação deve ser usada de outro modo, em que, com as reformas, os administradores de nível mais baixo passam a ter mais autonomia para decidir, mas, ao mesmo tempo, passam a ter de prestar contas, mediante as avaliações de desempenho, pelo exercício dessa autoridade.

Retomando Abrúcio (2006), ao enfatizar em demasia a estratégia da eficiência, por meio do modelo de avaliação de desempenho, esse modelo gerencial puro poderia relegar a segundo plano outros valores fundamentais na atuação dos gestores. Em particular, a flexibilidade para decidir e inovar. Os critérios de medição de eficiência poderiam se tornar tão rígidos quanto as regras e os procedimentos do modelo burocrático, levando à ineficácia e à falta de capacidade adaptativa da nova proposta de administração. Apesar das restrições feitas ao conceito em si, a efetividade se apresenta como uma última importante marca organizacional desse novo modelo gerencial puro. Com o advento desse conceito, de acordo com Abrúcio (2006, p. 28), “recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo,

prestar bons serviços”. É a ótica da qualidade que começa a ser incorporada pelo modelo gerencial. Porém, a valorização do conceito de efetividade também traz de novo à tona o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que são os usuários dos equipamentos sociais que de fato poderiam e podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. E é nesse ponto, segundo Abrúcio (2006, p.184) “ que se encontra o calcanhar-de-aquiles do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública”.

O gerencialismo puro tinha como base a separação entre a política e a administração. Dessa forma, caberia aos reformadores implantar o gerencialismo na administração pública, independentemente do que ocorreria na política. O que os gerencialistas puros não consideravam é que, tal como ocorre na iniciativa privada, a especificidade do setor público dificulta a mensuração da eficiência e a avaliação de desempenho. Na gestão pública, de acordo com Abrúcio (2006), estão em jogo valores como equidade e justiça, que não podem ser simplesmente medidos ou avaliados por intermédio dos conceitos do gerencialismo puro.

As críticas mais pertinentes, segundo Jenkins (2006), ao modelo gerencial puro no Reino Unido não visavam à volta ao modelo burocrático, mas sim à correção deste, a fim de que incorporasse novos significados. É nesse instante que começam a aparecer ações que visam criar essa adaptação. O primeiro, e mais importante de todas, seria a incorporação do conceito de qualidade no setor público. A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no momento em que a administração pública voltava suas atenções para os usuários, segmento que na “realidade britânica era conhecida como cliente/consumidor”, isso de acordo com Abrúcio (2006, p.186). A preocupação com o usuário, inegavelmente, é vista como a principal revolução do modelo gerencial.

Na reforma ocorrida no Reino Unido, a administração implementou uma estratégia cada vez mais direcionada aos usuários. Nesse sentido, naquele período, o programa mais importante foi o *Citizen's Chart*, “programa que era baseado no princípio de que os serviços públicos devem ser mais direcionados às necessidades definidas pelo público diretamente afetado” (JENKINS, p. 167). Esse programa consistia na elaboração de avaliações de desempenho organizacionais de acordo com dados escolhidos pelos cidadãos que se utilizavam de cada serviço (ABRÚCIO, 2006). Essa estratégia voltada para a satisfação dos usuários foi reforçada pelo governo britânico através da adoção de três medidas que faziam

parte de uma estratégia para tornar o poder público mais leve, ágil e competitivo, desmontando assim o antigo modelo burocrático. A primeira dessas medidas é a já citada descentralização administrativa, vista mais como uma desconcentração, pois não é, como já apontado, uma real descentralização política. Contudo, a descentralização não bastaria para aumentar o poder do usuário. É preciso que haja opções caso determinado equipamento não esteja funcionando a contento. Para tanto, o governo britânico procurou incrementar a competição entre as organizações do setor público. *O Citizen's Chart* enfatiza muito nesse aspecto, estabelecendo uma relação entre a competitividade e o aumento da qualidade dos serviços públicos (JENKINS, 2006; ABRÚCIO, 2006).

Como complemento à iniciativa da competição, a terceira iniciativa foi a adoção de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse modelo apresentava, por sua vez, três dimensões: extensão das relações contratuais ao fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário não lucrativo, criando uma estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal; extensão da relação contratual ao próprio setor público, fortalecendo a descentralização e delegação de autoridade; e, por último, o estabelecimento de contratos de qualidade entre os prestadores de serviços e os usuários (KETTLE, 2006; ABRÚCIO, 2006).

Embora tenha avançado muito em relação ao gerencialismo puro, esse modelo adaptado e evoluído de seu antecessor recebeu várias críticas, particularmente no campo em que propôs mudanças mais profundas de conceito, isto é, na relação entre o governo como prestador de serviços públicos e a população. A crítica mais geral diz respeito ao conceito de consumidor dos serviços públicos. Devido à complexidade existente entre o governo, prestador do serviço, e usuário, financiador e receptor desse mesmo serviço, o conceito de consumidor devia ser substituído pelo de cidadão, conceito mais amplo, já que cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços públicos, como indicava o governo naquele momento (ABRÚCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006). De acordo com Abrúcio (2006, p. 188) “cidadania está relacionada com o princípio do *accountability*, que requer participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos”, sendo que, infelizmente, propostas como o do *Citizen's Chart* só enfatizavam um aspecto da cidadania, o de controlar as políticas públicas. No mais, esse consumidor seria um cidadão passivo. Outro grave problema identificado à época era o da

competição, ferindo o princípio da equidade. Isso porque a unidade de serviço público mais bem avaliada na competição teria, em tese, maior procura de usuários e, dessa forma, a instituição receberia mais recursos, seus funcionários, ao serem mais bem avaliados, teriam melhores rendimentos, através de incentivos de produtividade, fazendo com que mais usuários passassem a se utilizar desse serviço continuamente, despertando um círculo virtuoso para as organizações positivamente avaliadas. Contudo, geraria um círculo vicioso para os equipamentos que não fossem bem avaliados, fazendo com que funcionários ficassem mais desmotivados e usuários mais insatisfeitos (JENKINS, 2006; RICHARDSON, 2006).

Todas as falhas identificadas em várias das proposições do modelo gerencial, vão despertando mais críticas, mais observações, mais estudos de pesquisadores e maior necessidade de aprimoramento dos governos que incorporam características do modelo analisado. Dessa forma, as mais recentes propostas levantam novas questões, pondo em xeque uma série de iniciativas já implantadas e discutidas parcialmente nesse trabalho. Há a procura por novos caminhos a serem seguidos pelo modelo gerencial, levando a temas do republicanismo e democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, ou seja, questões completamente presentes nos debates atuais sobre a qualidade na prestação de serviços públicos (PACHECO, 2010; ABRÚCIO, 2006).

Embora haja sérias críticas ao gerencialismo puro e algumas de suas evoluções, o fato é que a proposta de implantação do modelo gerencial não descarta, por completo, as ideias já desenvolvidas. Afinal, apesar de as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial e planejamento estratégico serem contestadas, mas não serem negadas, há, nesse trabalho, ao defender algumas dessas ideias, a tentativa de perceber que elas podem ser aperfeiçoadas em um contexto em que o referencial da esfera pública sempre será o mais importante.

## 2.1 UM BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Segundo Abrúcio, Pedroti e Pó (2010), a administração pública genuinamente

brasileira só pôde nascer com a independência do país. Mas, não é possível entender suas bases iniciais sem analisar os efeitos que o período colonial deixou sobre ela. Do ponto de vista administrativo, é possível distinguir duas grandes formas de comando no período colonial. A primeira tinha um viés centralizado, baseado no controle mais estrito por parte da metrópole. Já a outra forma de comando administrativo advinha de fatores descentralizados de poder. Particularmente, resultavam da estrutura local de governança, marcada pelo poderio patrimonialista presente tanto nas câmaras municipais como nas capitâneas hereditárias.

A mistura de centralismo excessivamente regulamentador, e geralmente pouco efetivo, com o patrimonialismo<sup>6</sup> local resume bem o modelo de administração colonial. Essa situação começou a mudar em meados do século XVIII, com as reformas pombalinas de Portugal, que geraram maior intervenção sobre os assuntos da Colônia. Um novo impulso ao poder público foi dado pela chegada da Família Real portuguesa, em 1808, que colocou o Brasil como centro do Império português (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 176).

A inflexão no papel do Estado e da burocracia no Brasil se deveu principalmente às ações do marquês de Pombal, que procurou formar lideranças político-administrativas, particularmente em Coimbra, que pudessem atuar como altos burocratas em todas as Colônias. No final do período colonial e início do Império, tal grupo ocupou altos postos governamentais, tendo sido central na independência e na organização de um projeto de nação. Inicia-se aí uma história em que a alta burocracia fará parte de vários momentos estratégicos do país, tendo, quase sempre, um ambíguo papel modernizador (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Após um período de grande turbulência, com a Regência, o Império consolida e estabiliza seu modelo político no Segundo Reinado. E nesse período a burocracia estatal será fundamental. Essa alta burocracia era, de acordo com Bresser Pereira (2006, p. 96):

[...] no geral, selecionada segundo certo tipo de mérito, baseado num saber generalista. Só que a burocracia também tinha um outro papel, servindo para a distribuição de empregos públicos para garantir apoio político e social. Trata-se do fenômeno da patronagem. Foram, nesse período, gerados dois mundos burocráticos, um mais vinculado ao mérito e outro à patronagem.

---

<sup>6</sup> É um termo utilizado para descrever a falta de distinção por parte dos líderes políticos, e também de pessoas comuns, entre o patrimônio público e o privado em um determinado governo de alguma sociedade ou no uso de espaços e equipamentos públicos. Mediante tal prática, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, numa total confusão entre o que é público e o que é privado. Uma das maiores obras sobre o tema já publicada no Brasil foi *Os donos do poder* de Raimundo Faoro.

Vale ressaltar, concordando com Glade (2006), que naquele momento as administrações públicas pelo mundo afora ainda eram igualmente marcadas por fortes traços patrimonialistas. As primeiras reformas no sentido burocrático-weberiano começaram na segunda metade, mais para o final do século XIX. Na República, no entanto, houve um enfraquecimento do Estado brasileiro, inclusive no plano central, nível de governo onde existiam as maiores capacidades estatais. O sistema estadualista e oligárquico que prevaleceu na República Velha, tornou ainda mais importante o modelo de patronagem no plano subnacional, pela via da política do coronelismo.<sup>7</sup>

O modelo de administração pública, criado por Vargas na década de 30, inaugura uma nova era. De acordo com Bresser Pereira (2008, p. 194), a construção do Departamento de Administração Pública (DASP), em 1938, obedeceu ao objetivo de expandir, num movimento sem precedentes, o papel do Estado, que aumentou sua intervenção nos domínios econômicos e social em nome de um projeto de modernização nacional-desenvolvimentista-econômico do país. Um dos grandes méritos do modelo varguista estava vinculado à criação de uma “burocracia meritocrática, profissional e universalista”, que ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então, de acordo com Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 36), “a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala”.

Houve alguns problemas nesse modelo instituído por Vargas, como a excessiva centralização política e administrativa. A postura de Vargas era mais de controle das elites locais do que de transformação política e gerencial dos governos subnacionais. O DASP ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade da maioria dos estados e municípios (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010).

A manutenção das formas clientelísticas foi outro nó do modelo modernizador de Vargas. Nem toda a máquina política federal foi dominada por um princípio universalista de mérito, significando que o presidente fez um pacto com as oligarquias para montar seu projeto

---

<sup>7</sup> Usado para definir a complexa estrutura de poder que tem início no plano municipal, exercido com hipertrofia privada (a figura do *coronel*) sobre o poder público (o Estado), tendo como características secundárias o mandonismo, a fraude eleitoral e a desorganização dos serviços públicos. Esse problema compreendeu, de forma mais específica, todo o sistema político do Brasil durante a República Velha. Uma importante obra sobre o tema é a publicada por Vítor Nunes Leal, intitulada de *Coronelismo, enxada e voto*.

de modernização.

A queda do Estado Novo, ditadura implantada por Vargas a partir de 1937 até 1945, enfraqueceu o DASP (BRESSER PEREIRA, 2006). Entretanto, o que passou a estar em jogo no período posterior ao Estado Novo foi o processo de institucionalização das conquistas do DASP. Entre 1946 e 1964, de acordo com palavras de Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 44), “foi possível insular áreas governamentais e recrutar funcionários com o espírito daspiano”, mantendo-se minimamente um quadro meritocrático.

O caso do governo de Juscelino Kubitschek é emblemático para entender os rumos da administração pública daquela época. Para o desenvolvimento do Plano de Metas, seu principal projeto, JK adotou uma estratégia ambígua: tentou realizar uma reforma ampla do serviço público ao mesmo tempo que criou instituições paralelas e insuladas para desenvolver e coordenar as atividades do Plano de Metas. Os problemas decorrentes da administração paralela se acentuaram após o encerramento do mandato de JK e as turbulências políticas do período de 1961-1964 não permitiram direcionar recursos para a sua resolução (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010).

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado, em maior ou menor medida ao longo do período, apoio em parcelas da elite política, econômica e da sociedade civil para legitimar sua autoridade. O principal instrumento de legitimação simbólica, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir da qual o regime se definia como um instrumento modernizador do país. É por isso que a administração pública ganhou um certo destaque no período (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A administração pública foi aperfeiçoada em determinados aspectos. O regime fortaleceu e criou algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos. Também podem ser destacados dois outros elementos no que se refere à melhoria da gestão pública. O primeiro foi o reforço dos mecanismos de planejamento, sendo que, além disso, houve a expansão, institucionalização e nacionalização de diversas políticas públicas, como saneamento e habitação. Na educação foram dados passos decisivos para sua massificação. O fato é que muitas das estruturas sociais brasileiras, em termos de abrangência e estabilidade de políticas, foi fortemente alavancado pelo regime militar, embora esse processo tenha sofrido uma série de problemas advindos das suas características autoritárias e tecnoburocráticas

(BRESSER PEREIRA, 2006).

Mas para realizar a expansão do aparato estatal, o instrumento fundamental foi a promulgação do Decreto-Lei nº 200/67, considerado a segunda grande reforma administrativa do Brasil no século XX nas palavras de Abrúcio, Pedroti e Pó (2010); Bresser Pereira (2006) e Loureiro, Olivieri e Martes (2010). A criação do DASP é encarada como a primeira grande reforma, ainda de acordo com esses autores.

Ainda de acordo com Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 123):

Esse decreto, por fim, ampliou o paradigma centralizador daspiano, em busca do controle e uniformização dos governos subnacionais diante dos objetivos da União. Avançou um pouco mais do que o DASP, uma vez que foi além do controle político dos estados e municípios obrigando-os a reproduzir estruturas técnicas propostas pelo governo federal. No seu ocaso, o regime militar ainda teve uma importante ação administrativa, que foi a criação do Programa Nacional de Desburocratização idealizado pelo ministro Hélio Beltrão, em 1979. Foi uma grande inovação, não só em relação à história cartorial e burocratizante da administração pública, mas mesmo ao que ocorria no plano internacional. O projeto antecipava toda uma discussão da nova gestão pública e já trazia os ventos do início da democratização do país.

O processo recente de reforma do Estado no Brasil se inicia com o fim do período militar. Naquele momento, combinavam-se dois fenômenos: a crise do regime autoritário e a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista. Mas uma diferença importante compreendia esse período, ou seja, qualquer reforma que fosse acontecer teria de ser realizada sob a égide democrática, seja na negociação e montagem das propostas, seja na proposição de instrumentos que democratizassem o Estado. Todavia, de acordo com Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 54):

A principal preocupação dos atores políticos na redemocratização foi tentar corrigir os erros cometidos pelos militares, dando pouca importância à necessidade de se construir um modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios que surgiam no mundo.

No entanto, Bresser Pereira (2006, p. 244) se refere a esse momento como “uma volta aos anos 50 e aos anos 30”. A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não apresentaria perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Para Bresser aquele momento significou, no plano administrativo, uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao

populismo dos anos 50.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (2006, p. 246):

[...] o capítulo da administração pública da Constituição de 1988 resultaria de todas essas forças contraditórias. A Constituição sacramentou os princípios de uma administração pública arcaica e burocrática ao extremo. Uma administração altamente centralizada, hierárquica e rígida.

Porém, a Constituição em questão não pode ser vista apenas como uma etapa negativa para as proposições de uma nova administração pública, e isso fica identificado nas palavras de Abrúcio, Pedroti e Pó (2010), quando os mesmos se referem ao tipo de descentralização sugerido. Os autores destacam que:

[...] esse modelo político-administrativo era um contraponto ao implantado por Vargas e exacerbado pelo regime militar. O novo desenho constitucional tornou-se descentralizante em praticamente todas as políticas públicas, cujo o exemplo mais ilustrativo é a municipalização, inclusive do sistema educacional, apontando para o repasse de funções, responsabilidades e, em medida maior que no passado, recursos aos governos subnacionais. A ideia era a de descentralizar para aproximar democraticamente o governo dos cidadãos, tornando mais eficiente a provisão dos serviços públicos” (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 201).

Mas o mesmo processo de descentralização ficou muito prejudicado com alguns problemas que surgiram no seu processo de implementação, havendo, naquele mesmo período, uma ampla multiplicação de municípios, poucos incentivos à cooperação intergovernamental foram estabelecidos, além da permanência do patrimonialismo local em boa parte do país. A soma de vários equívocos, de acordo com as palavras de Bresser Pereira (2006) e Abrúcio, Pedroti e Pó (2010), foram cometidos na Constituição em relação à administração pública. Entre eles se destacam a conquista de estabilidade por milhares de funcionários que não haviam prestado concurso público, falsas isonomias, legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e mais distante da população, destaque para a não regulamentação do direito de greve, ou seja, contraditoriamente ao seu espírito burocrático-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios, que nas palavras de Bresser Pereira (2006, p. 247):

[...] foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma consequência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses

particulares como se fossem interesses gerais.

A rápida retrospectiva histórica realizada nessa parte do trabalho teve como função inserir características da administração pública do Brasil que estão intensamente presentes no cotidiano das instituições educacionais pesquisadas. Tanto elementos patrimoniais quanto burocráticos são encontrados nas relações de todas as esferas dos espaços investigados. Porém, a partir da década de 90, a manutenção desses traços foi entrelaçada com a inserção das características do novo modelo analisado no capítulo 1, o gerencial, sendo que nas próximas linhas haverá a retratação de como essa proposição de administrar, e com quais características, chegou à realidade brasileira.

## 2.2 ANÁLISE DA INSERÇÃO DO MODELO GERENCIAL NO BRASIL

A reforma do Estado e de sua projeção na economia através do que Glade (2006, p.126) denomina de “agências paraestatais” surge na década de de 80, mas se apresenta com maior intensidade na década de 90, na América Latina e, claro, no Brasil. Com o argumento da necessidade de modernizar o Estado, importantes inovações foram introduzidas para reforçar a sua capacidade organizacional em diversos campos, frequentemente com assistências técnica e econômica estrangeiras, para lidar com uma variedade de funções de desenvolvimento, desembaraçadas dos entrincheirados caminhos das instituições centrais da administração pública (SPINK, 2006).

Com o tempo, a consciência do papel da modernização administrativa em estabelecer as condições para um desempenho econômico bem-sucedido tornou-se mais difundida, como por exemplo, quando o Banco Mundial mudou a sua ênfase inicial da reconstrução da Europa para a agenda bem mais difícil e complexa do desenvolvimento. Estudos dessa instituição sobre a necessidade de reconfigurar as agências e políticas mais centrais para o esforço do desenvolvimento foram produzidos, a fim de mobilizar e coordenar todos os recursos públicos disponíveis para o ataque ao atraso econômico. O fortalecimento dos sistemas fiscais, em seu desenho e administração, e a melhoria das políticas monetárias foram as peças centrais das recomendações de políticas que envolveram um amplo leque de domínios organizacionais,

inclusive, com grande força, e como se verá nesta pesquisa, na área da educação (BANCO MUNDIAL, 1995; CASTRO, 2012).

Pacheco (2010) destaca que o Estado brasileiro passou e vem passando por várias dessas transformações sugeridas nas últimas décadas, que abrangem desde seus papéis e áreas de intervenção até suas formas de organização e funcionamento. A revisão dos papéis e áreas de intervenção do Estado brasileiro foi empreendida a partir do início dos anos 90, quando o governo brasileiro implementou um amplo programa de privatização de suas empresas estatais, orientado pelo ideário vigente na época e também premido pela crise financeira e pelo esgotamento da capacidade pública de realizar os investimentos necessários. Essa revisão incluiu uma reforma da organização e funcionamento do aparelho estatal, por meio do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Pdrae), elaborado pelo *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (MARE, 1995), sob a liderança de Bresser Pereira. A autora destaca que essa reforma foi inspirada nos avanços das mudanças gerenciais que ocorriam em outros países, e atento para o caso brasileiro, o Plano Diretor propôs aperfeiçoar e consolidar os quadros permanentes da burocracia e ao mesmo tempo introduzir o gerenciamento no setor público. Pacheco (2010, p. 191) realça que “as propostas visavam fortalecer o núcleo estratégico e desenvolver práticas gerenciais, por meio do estabelecimento de compromissos de resultados em troca de maior flexibilidade administrativa”.

Segundo o próprio Bresser Pereira (2006, p. 23):

A Reforma do Estado é um tema amplo, pois envolve muitos aspectos políticos e econômicos, mas que o administrativo é igualmente importante porque tenta tornar o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, permitindo aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer em falhas maiores.

Como complemento, o mesmo Bresser Pereira (2006, p. 24) enfatiza que:

Há uma razão maior para o interesse que a reforma do Estado, e particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público (*res publica*) contra as ameaças da privatização.

Já Frigotto e Ciavatta (2003, p. 96) fazem uma contraposição às palavras de Bresser, destacando que:

Os protagonistas dessa reforma seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última

instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes.

Influenciado, sempre com muita polarização nos debates, pelo contexto internacional, o Plano Diretor adotou a contratualização de resultados como estratégia, tanto para a melhoria dos resultados alcançados pelas organizações públicas, via maior autonomia, clareza de propósitos e mensuração de resultados, como para a accountability dessas organizações, por meio da publicização de informações que possibilitassem o controle social (PACHECO, 2010; BRESSER PEREIRA, 2006).

Segundo Bresser Pereira (1996, p. 89):

[...] uma das principais mudanças propostas pela reforma administrativa era a de substituir a desconfiança generalizada nos administradores públicos por um grau ainda que limitado de confiança. O Plano Diretor elencou novas formas de controle, tentando combinar os imperativos da democracia e da eficiência. De acordo com o Plano, em um mundo em rápida transformação, a busca da eficiência não é compatível com o controle tradicional de procedimentos, mas pode ser conquistado pelo controle de resultados, sendo que em sociedades cada vez mais democráticas, os espaços abertos à participação e ao controle social devem ser priorizados em relação aos controles exclusivamente internos à burocracia, afinal, não se trata de extinguir os controles administrativos, mas direcioná-los para uma efetiva prestação de contas à sociedade.

Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 47) destacam que a existência de um Plano Diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial, segundo esses autores, “para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão”.

A partir da observação das experiências recentes de reforma da gestão pública no plano internacional, Bresser se apoiou numa ideia mobilizadora, a já citada administração voltada para resultados, sustentáculo do modelo gerencial. A Reforma elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço, como já colocado, espaço público não estatal. As organizações sociais (Os) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras desse movimento. O espírito dessa ideia, segundo Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 61), “pode ser visto nas chamadas parcerias público-privadas (PPPs)”.

Todavia, autores como Pacheco (2010), Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) e o próprio

Bresser Pereira (2006), colocam que a visão economicista estreita da equipe econômica barrou, à época, várias inovações institucionais fundamentais para um maior sucesso das propostas, entre elas a maior autonomia das agências.

Bresser Pereira (2006, p. 176) destaca que:

Houve também enormes resistências políticas, vindas fundamentalmente do Congresso, pois uma grande parte dos parlamentares temia a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso poderia diminuir a capacidade da classe política de influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas.

Barroso (2011, p. 148), corroborando as afirmações de Bresser, também coloca que:

[...] nesse contexto se percebe o protagonismo que as associações representativas dos funcionários públicos adquiriram ao longo do processo político e do estabelecimento do paradigma burocrático de administração, sempre intervindo e negociando com os governos, legisladores, em matérias que ultrapassavam as questões estritamente profissionais. Nesse sentido, a relação burocrático-profissional dos sindicatos traduzia-se, muitas vezes, numa aliança tácita entre o Estado e os órgãos representativos dos servidores, algo que se apresentava como bom para os profissionais e para os políticos, mas nada bom para os que queriam uma reforma que desconstruísse esses laços e os efeitos de uma relação corporativista.

E, por final, ainda de acordo com Bresser Pereira (2006), nas negociações para a aprovação do Plano, foi difícil avançar na dimensão cultural. A implantação da Reforma significava sepultar de vez o patrimonialismo, e, por outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Bresser afirmou que a cultura patrimonialista já não existia no Brasil, porque só existia como prática, não como valor. Mas ele mesmo, entretanto, afirma que essa colocação se demonstrou imprecisa nas negociações para a aprovação da Reforma, já que as práticas também fazem parte da cultura. O mesmo autor destaca que “ O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre seja condenado” (2006, p. 265). Por isso sua deixa para o combate a essa questão se caracteriza como uma importante orientação para o sucesso do modelo proposto por ele, o gerencial: “Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré capitalista não basta condená-la, é preciso também puní-la” (Bresser Pereira, 2006, p. 265).

No segmento da educação a proposição de política pública que mais refletiu essa nova onda de reformas administrativas que passou a compreender o espectro político do Brasil foi o

Plano de Desenvolvimento da Educação, pois foi ele que abarcou muitas das características desse novo modelo incorporado pelas nações na América Latina a partir da década de 90. Ações como a desconcentração da gestão escolar para governos estaduais, locais e diretores de unidades, estímulo à incorporação do *accountability*, relativa autonomia para que escolas gerissem recursos financeiros, estabelecimento de um sistema avaliativo e mensuração dos resultados das diversas políticas nas instituições. Todas essas ações passaram a representar a realidade das unidades escolares brasileiras desde o fim do século passado, sendo que o mecanismo governamental que desencadeou essa forte relação com o novo modelo gerencial foi o Plano de Desenvolvimento da Educação.

### **3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: DA CONCEPÇÃO À PRÁTICA**

Retomando a abordagem do capítulo 1, importante para a referente discussão, pois a política a ser analisada foi embrionada nesse contexto, foi em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, que entrou em xeque o antigo modelo de intervenção estatal, quando uma crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a II Guerra Mundial (ABRÚCIO, 1997). Teve fim a "Era Dourada" na precisa definição de Hobsbawn (1994), período que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo atingiram altíssimas taxas de crescimento. A principal receita para o contínuo sucesso que se estendeu por 30 anos foi a existência de um amplo consenso social a respeito do Estado, que proporcionou, direta ou indiretamente, as condições para a prosperidade econômica e o bem-estar social (ABRÚCIO, 1997).

Esse Estado, como destacado por Abrúcio (2006), Bresser Pereira (2006), Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) e Pacheco (2010), burocrático, com muitas ressalvas, entra em crise no Brasil nos anos 80, sem que efetivamente tenha sido posto em prática de modo minimamente satisfatório e também sem ter conseguido alcançar os padrões obtidos na realidade europeia, apresentando apenas um esboço disso na realidade brasileira. Nesse período, a crise e a desaceleração econômica tiveram sua causa principal centrada na crise desse Estado-desenvolvimentista, com sua falta de efetividade, corrupção e altos custos de endividamento público. O Brasil demorou para fazer ajustes fiscais e continuou com gastos elevados nos anos 80, radicalizando as ações para a estabilização econômica e o combate à inflação somente nos anos 90, por meio de redução de despesas, tais como os cortes de pessoal e privatizações (PINHO, 1998). É nesse período que, como já explorado no primeiro capítulo, passou a ocorrer a difusão das diretrizes gerenciais, tanto no modelo de administração, quanto nas políticas públicas lançadas pelos governantes.

É nesse contexto do surgimento de um novo modelo de administração e de forte pressão internacional para a adequação do Brasil às ideias de uma nova maneira de gerir o Estado, que se apresenta a necessidade de financiamento para que as políticas, até então experimentadas em apenas nas nações mais desenvolvidas, sejam colocadas em prática. Da

década de 80 em diante, grandes agências internacionais, entre elas o Banco Mundial, atuaram num papel cada vez mais instrumental na promoção global das ideias gerenciais (ROBERTSON, 2012).

Fonseca (1998) afirma que a partir desse período, o Banco passou a ampliar o seu diálogo político com muitos dos países do mundo. Para ilustrar essa questão, destaca-se a atuação central da instituição financiadora na organização da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990. Dessa Conferência resultaram diretrizes para a educação mundial, as quais foram incorporadas no Plano Decenal Brasileiro da década de 90. Os documentos que fundamentam o Plano são enfáticos quanto à intenção de aderir imediatamente às orientações internacionais, configurando-se o compromisso de oferecer a todos uma educação básica com equidade e qualidade (BRASIL, 1996).

O Banco define algumas estratégias de ação que merecem ser apresentadas. No documento de 1995, a prioridade dos empréstimos é direcionada para um conjunto de insumos educacionais os quais, segundo estudos do Banco, mostraram-se determinantes para o desempenho escolar em países de média e baixa renda. Estratégias apontadas pelo Banco, como a avaliação externa, a descentralização, a flexibilização da estrutura do ensino, marcas do modelo de gestão em expansão, incidem sobre a carga financeira dos governos. No que se refere a avaliação, o Banco sugeria o estabelecimento de critérios gerenciais e de eficiência, por meio dos quais se buscava alcançar a qualidade da educação (BANCO MUNDIAL, 1995).

Originado de um acordo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, é concebido o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola)<sup>8</sup>, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino, e a permanência das crianças na escola. Até 2005, o programa era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas “Zonas de Atendimento Prioritário” (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas Zonas eram escolhidas entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).

---

<sup>8</sup> A partir de agora, a sigla PDE aparecerá muitas vezes nesse trabalho, contudo, ao longo das últimas décadas, a mesma teve significados diferentes que são importantes, nesse momento, de serem especificadas, pois, se não esclarecidas, gerarão confusão ao longo da abordagem. Entre 1998 e 2006 ela era um referência ao *Plano de Desenvolvimento da Escola*. A partir de 2007, com a inserção de uma política pública mais ampla, passou a vigorar como *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Com o objetivo de não haver dúvidas entre as duas, desde de 2007, o que era *Plano de Desenvolvimento da Escola*, passou a ser denominada de *PDE-Escola*, política educacional incluída no arcabouço do *Plano de Desenvolvimento da Educação*.

Em 2006, após a divulgação da primeira rodada do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), relativo ao período 2005, o Ministério da Educação entendeu que seria necessário ampliar o Plano para as redes estaduais e municipais de todo o país. É apresentado ao país em 15 de março de 2007 o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), versão ampliada do antecessor. Esse Plano foi lançado oficialmente em 24 de abril do mesmo ano. (BRASIL, 2007).

Além dos ajustes conceituais e técnicos na metodologia, algo que será mais aprofundado ao longo do trabalho, a principal mudança no critério de definição do público-alvo foi a adoção do IDEB como parâmetro, o que 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 especializadas e quase duplicou o número de localidades atendidas em relação a 2008 (BRASIL, 2007).

A expansão do Plano de Desenvolvimento da Escola para PDE-Escola envolveu a mobilização de diversos atores, em especial, das secretarias de educação estaduais e municipais. Entre setembro e novembro de 2007, foram realizados 14 encontros destinados a disseminar e pactuar a implementação do programa com os dirigentes dos estados e municípios cujas escolas integravam o conjunto de instituições priorizadas (BRASIL, 2007).

### 3.1 A RELAÇÃO ENTRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Analisando a página do MEC e algumas publicações que repercutiam o lançamento do PDE em 2007, constata-se que esse Plano se traduzia e se apresentava em uma série de outras políticas que existiam até aquele momento, 40 ao todo. Algumas dessas medidas foram instituídas por decretos formulados pela Presidência da República. Outras já eram desenvolvidas, e outras foram formuladas posteriormente ao lançamento do PDE e a ele

incorporadas posteriormente. Tais iniciativas não foram anunciadas simultaneamente. Ao contrário, foram sendo disponibilizadas paulatinamente. Segundo Saviani (2007, p. 36), “o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abrigava, à época, praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC.”

Como variou o número de ações e medidas, suas justificativas também variavam. Os gestores do MEC expuseram o Plano em diferentes locais, para diferentes públicos, sem nunca entregar um documento-base, único, que permitisse conclusões ou análises definitivas.

Em 24 de agosto de 2007, quando recebeu as organizações que compõem o comitê diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o então ministro Fernando Haddad defendeu a estratégia afirmando que: “[...] a fluidez que marca a construção do PDE permite constantes e permanentes reformulações, adendos, incorporação de demandas de setores da sociedade civil” (BRASIL, 2007, p. 7). O que muitos consideram fragilidade, para o ministro seria uma forma democrática de construção de políticas públicas.

Sua afirmação é, no mínimo, polêmica frente às críticas que o MEC recebeu justamente por não ter viabilizado um processo de debate público para a formulação do Plano. Muitos setores ficaram ausentes nas conversas, mas um deles foi particularmente significativo: os profissionais da educação ficaram alheios à formulação das medidas do PDE (CAMINI, 2009).

Os profissionais da rede pública não tiveram canais de diálogo, não debateram as linhas principais do Plano e sequer foram consultados sobre sua concepção. Ao contrário, marcou presença no MEC os integrantes do Movimento Todos Pela Educação, que reúnem setores da sociedade civil, entre eles, destacadamente, empresários, sobre o qual trataremos mais detidamente nesse trabalho. A sinergia entre o MEC e o grupo foi tão intensa que o termo de compromisso formulado para a adesão de municípios, em troca de apoio técnico e financeiro do MEC, foi batizado com o mesmo nome, Compromisso Todos pela Educação (SIMIELLI, 2013).

O MEC destaca o PDE como um Plano executivo. Seus programas devem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. O foco principal do PDE, e também deste trabalho, é o da análise a ser realizada aos níveis escolares da educação básica e o seu principal mecanismo de gestão utilizado denomina-se de “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”

(BRASIL, 2007).

Instituído pelo Decreto Federal nº 6094/2007 para ser implementado pela União, o Plano de Metas constitui-se em uma estratégia utilizada para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal e com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social para a melhoria da qualidade da educação básica. A integração dos entes federados ao Plano era estabelecida através da assinatura do termo de adesão, e tal parceria é traduzida em compromisso de acordo com o MEC. Da data de lançamento do Plano em abril do ano de 2007 até final de julho de 2008, o MEC conseguiu que “100% dos municípios brasileiros (5.563) e todos os estados e o Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2008, p. 15).

Segundo o documento oficial, a criação do Plano Metas Compromisso Todos pela Educação surgiu como resposta ao desejo de toda a sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica no país (BRASIL, 2007). Para apoiar os entes que aderiram ao Plano, foram criadas ações que reorganizaram a distribuição de recursos voluntários do MEC e mobilizaram os entes federados a assumir em conjunto com a União a responsabilidade pelo avanço dos resultados educacionais.

As diretrizes estabelecidas (BRASIL, 2007) resultaram de pesquisa realizada pelo MEC em escolas e sistemas municipais que vêm alcançando bons índices de aprendizagem a partir dos resultados da Prova Brasil, sistema de avaliação criado pelo MEC para avaliar as unidades dos níveis fundamental inicial (1º ao 5º ano) e final (6º ao 9º ano). A pesquisa realizada em parceria com o Unicef (Fundo da Nações Unidas para a Infância) examinou escolas que obtiveram bons resultados a despeito das adversidades locais encontradas. E em parceria com o Banco Mundial, o MEC examinou também sistemas municipais que apresentavam resultados de qualidade em comparação ao baixo desempenho obtido por municípios com as mesmas características socioeconômicas (CAMINI, 2010).

A referida pesquisa realizada pelo MEC em parceria com o Unicef, denominada “*Aprova Brasil, o Direito de Aprender*”, teve como objetivo identificar aspectos relacionados à gestão, à organização e ao funcionamento que pudessem ter contribuído para a melhor aprendizagem dos alunos em 33 escolas participantes da Prova Brasil (BRASIL, 2007).

Os principais aspectos que contribuíram para o bom desempenho dos alunos na Prova Brasil, segundo a pesquisa, são: os professores (o empenho, a competência, a capacitação, o

interesse, a dedicação); os alunos (interessados, maduros para aprender), a proposta pedagógica da escola (conjunto de práticas, projetos e ações pedagógicas planejadas) e a participação da comunidade (gestão democrática da escola) (BRASIL, 2007).

Verifica-se, pelo exemplo acima, que isso foi feito através da chamada de especialistas, visando respaldar a decisão política. São várias as iniciativas semelhantes a essa no domínio da administração pública, em geral, muito influenciadas pela nova gestão pública, sendo que no domínio da educação esse conceito é utilizado, sobretudo, como argumento para referenciar o que deve ser feito para a melhoria da prática dos professores ou da direção das escolas, ou para justificar determinadas opções do governo (BARROSO, 2011).

O Decreto nº 6.094/07 que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação define, no seu primeiro capítulo, os objetivos e estabelece as 28 diretrizes para que seus objetivos sejam atingidos. Ver Quadro 1:

Quadro 1- Metas do Compromisso Todos pela Educação

Meta 1 - Estabelecer como foco a aprendizagem
Meta 2 - Alfabetizar as crianças até no máximo 8 anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico
Meta 3 - Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante controle de frequência e desempenho avaliativo
Meta 4 - Combater a repetência, adotando práticas de reforço no contra-turno e estudos de recuperação
Meta 5 - Criar estratégias de combate à evasão
Meta 6 - Matricular o aluno o mais próximo de sua residência
Meta 7 - Ampliar a permanência do estudante sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular
Meta 8 - Valorizar a formação ética, artística e a educação física
Meta 9 - Garantir o acesso e permanência dos jovens com necessidades especiais nas classes de ensino regular
Meta 10 - Promover a educação infantil
Meta 11 - Manter programas de educação de jovens e adultos
Meta 12 - Instituir programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação
Meta 13 - Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação
Meta 14 - Criar mecanismos que valorizem o mérito do trabalhador da educação
Meta 15 - Tornar o professor efetivo e estável após a avaliação de desempenho, preferencialmente externa à rede
Meta 16 - Envolver os professores na discussão do Projeto Político Pedagógico
Meta 17 - Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores que acompanhem as dificuldades dos docentes
Meta 18 - Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretores
Meta 19 - Divulgar na escola e na comunidade os dados relativos ao IDEB
Meta 20 - Acompanhar e avaliar, com o conselho de educação, as políticas públicas na área de educação

Meta 21 - Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, fortalecendo a autonomia dos conselhos
Meta 22 - Promover a gestão participativa na rede de ensino
Meta 23 - Elaborar plano de educação e instalar conselhos de educação quando inexistentes
Meta 24 - Integrar os programas da área da educação com os de outras áreas
Meta 25 - Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo a família, zelando pela qualidade da instituição
Meta 26 – Transformar a escola em um espaço comunitário
Meta 27 – Firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura e ações sociais
Meta 28 – Organizar um comitê local para controle das ações do Plano de Metas

Fonte: Decreto presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

Pela primeira vez, como componente do Plano de Desenvolvimento da Educação, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, estabelecem-se metas a serem alcançadas até 2022 por ente da federação, considerando que a nota 6 (seis) será a média ideal para que se possa ter, no âmbito do Brasil, perante o resto do mundo, uma educação considerada de qualidade, com crianças e adultos que se alfabetizem, leiam, escrevam e, acima de tudo, compreendem e façam uso social do que leem e escrevem. Neste aspecto, segundo Camini (2009, p. 68):

[...] o debate tem se tornado muito positivo, permitindo aos dirigentes municipais de educação, sejam eles políticos, diretores escolares, professores e técnicos de suas redes avaliar os resultados alcançados por aquele que se destaca como um dos mais importantes critérios de avaliação de todo o conjunto de políticas do PDE, o IDEB.

### 3.2 UMA REFERÊNCIA PARA O PDE: O IDEB – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O PDE promoveu uma profunda alteração na avaliação da educação básica. Estabeleceu, inclusive, inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão, que invocam um conceito até agora ausente do sistema educacional brasileiro: a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social. Como já afirmado nesse trabalho, o IDEB serviu de base para o MEC definir os municípios priorizados, aqueles cujo Índice encontrava-se abaixo da média nacional, 3,8 para o fundamental inicial e 3,5 para o final. Esses municípios eram considerados estratégicos para o sucesso do PDE, por isso foram mobilizados, seus

gestores convidados a assinar o Compromisso Todos pela Educação e, conseqüentemente, a dar cumprimento às diretrizes estabelecidas.

Nas palavras de Saviani (2007, p. 12):

O IDEB foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo INEP para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos. Tomando como parâmetros o rendimento de alunos (pontuação em exames padronizados obtido no final do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ºano do ensino médio) nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar), construindo uma escala de 0 a 10.

Aplicado esse instrumento em 2005, primeiro ano de realização das provas (Prova Brasil), chegou-se ao índice médio de 3,8 (fundamental inicial) e 3,5 (fundamental final). À luz dessa constatação, foram estabelecidas metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir em 2022, a média de 6,0, índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo. O ano de 2022 foi definido não apenas em razão da progressividade das metas, mas também pelo caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos de independência política do Brasil (Movimento Todos pela Educação, 2006).

Nesse aspecto, mais uma vez, se utiliza as afirmações de Saviani (2007, p.13):

Em sentido positivo, a singularidade do PDE se manifesta naquilo que ele traz de novo. O que confere caráter diferenciado ao IDEB é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo. E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos.

Segundo Brasil (2007), não há professor que não submeta seus alunos à avaliação. A avaliação do aluno individualmente considerado tem como objetivo a verificação da aquisição de competências e habilidades que preparam uma subjetividade, na relação dialógica com outra, para se apropriar criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos. Caso bem diferente é o da avaliação da instituição de ensino. Nesta, o objetivo é verificar se os elementos que compõem a escola estão estruturados para a oferta de educação de qualidade.

Ainda de acordo com Brasil (2007), como indivíduos mudam mais celeremente que

instituições, a periodicidade da avaliação de alunos e de instituições de ensino não precisa necessariamente coincidir no tempo, nem precisa ser a mesma. O desempenho do aluno pode se alterar num bimestre, enquanto o desempenho de uma instituição de ensino raramente se altera num biênio. Quando a avaliação de instituições de ensino toma por base o desempenho dos seus alunos, aplica-se o procedimento de avaliação externa a uma amostra representativa. Por exemplo, todos os alunos de uma mesma série ou de um mesmo ano. O resultado é um indicador de qualidade.

Até 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) era apenas um exame, aplicado a cada dois anos, a uma amostra de alunos de cada estado, acompanhado de um questionário. Apesar de limitado, dirigentes do MEC o consideravam uma ferramenta útil, que permitia acompanhar o desempenho médio dos discentes e estabelecer correlações estatísticas entre esse desempenho e um conjunto de variáveis apuradas pelo questionário (FERNANDES, 2007).

O que se tomava por sistema de avaliação, contudo, além de restrito a um exame e a um questionário, apresentava outras limitações. Como a amostra não era representativa dos alunos de cada rede municipal ou de cada escola, ela não permitia ao município saber se a sua rede de ensino se desenvolvia adequadamente. Por essa e outras razões, de acordo com o MEC, o SAEB foi reformulado, a partir da primeira avaliação universal da educação básica pública. Mais de três milhões de alunos da quarta (5º ano) e oitava séries (9º ano) das escolas públicas urbanas realizaram a Prova Brasil. É importante destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lei nº 9.394/96, já determinava aos entes federados integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 2007).

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que gerou e gera um aumento significativo de responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. De acordo com os documentos do PDE divulgados pelo MEC, a elevação da responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação, dessa forma, permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva (CAMINI, 2009).

O sistema educacional do Brasil, portanto, apresentava, no início do processo

avaliativo, numa escala de 0 a 10, como já citado na introdução da abordagem sobre o IDEB, uma média de 3,8 para a 1ª parte do ensino fundamental e 3,5 para a 2ª parte da mesma etapa de ensino. Constata-se, em consultas na página do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) na *internet*, que algumas redes estavam, e estão, muito acima do valor médio brasileiro, e outras muito abaixo. A resolução do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) nº 029, de 20 de junho de 2007, traz a relação dos municípios que, à época, eram considerados prioritários para receber apoio com ações de assistência técnica e financeira, e transferências voluntárias de recursos do FNDE. Os municípios priorizados naquele período, não sendo muito diferente na época atual, como se constatou numa outra consulta, encontram-se localizados em todas as regiões do país, notadamente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Ao total, nesse primeiro momento, foram 1242 municípios (BRASIL, 2007).

Além desses municípios, foram priorizados também os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal, das capitais e das cidades com mais de duzentos mil habitantes. De acordo com o que dispõe o Decreto 6.094/07, art. 3º:

[...] a qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB. Para Brasil (2007), o IDEB visa à ampliação das possibilidades de mobilização da sociedade em favor da educação, uma vez que o índice é comparável nacionalmente e expressa em valores os resultados mais importantes da educação, sendo eles a aprendizagem e fluxo. A combinação de ambos tem também o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade na Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, indicada a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado da Prova Brasil indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

O INEP, a partir dos indicadores de desempenho e rendimento, passa a ter que divulgar a projeção de melhoria do IDEB do Brasil, Unidades Federadas e municípios, por dependência administrativa, referentes à primeira e segunda fases do ensino fundamental, e ao ensino médio, quando couber. As metas individuais, calculadas bienalmente de 2007 a 2021, terão o objetivo implícito de reduzir a desigualdade entre as redes e contribuir para o Brasil atingir a meta nacional estabelecida para esse período (6,0) (BRASIL, 2007).

Tabela 1- Pontuação do IDEB nos anos finais do Ensino Fundamental (2005-2011)

	2005	2007	2009	2011
IDEB-Brasil	3,5	3,8	4,0	4,1
IDEB-Varginha	4,6	5,0	5,4	5,8
IDEB-Juiz de Fora	4,0	3,9	4,6	5,2
IDEB – Escola – JF	2,3	3,8	3,5	3,2
IDEB – Escola-Varginha	3,5	4,5	3,4	5,5

Fonte: INEP. Consulta realizada no site em 25-06-2014.

O IDEB pode ser utilizado pela maioria dos dirigentes municipais de educação como um alerta e um chamamento para novas tomadas de decisão, desde o planejamento estratégico de seus programas, projetos, atividades e ações, até sua implementação e execução.

Os primeiros resultados do IDEB também mostravam que as redes públicas estaduais, quando cuidam do ensino fundamental, em geral apresentam resultados melhores do que os das redes municipais. Não é de se estranhar, tendo em vista que essas redes são mais antigas e administrativa e culturalmente mais consolidadas. Pode-se também, com esse enfoque, fazer a leitura de que esses resultados nos impõem uma grave constatação: a de que os sistemas municipais de educação, historicamente, vêm sendo pouco assistidos ou não atendidos pelos governos estaduais e federal, tanto no que se refere ao apoio financeiro quanto técnico. Esta assertiva pode ser confirmada pelo próprio MEC (BRASIL, 2007), quando diz que:

[...] os 1.242 municípios brasileiros de menor IDEB, constatados em 2007 abaixo de 2,0, jamais receberam daquele órgão qualquer transferência voluntária de recursos. Isto porque jamais pleitearam a aprovação de qualquer projeto, seja por desinformação, seja por carência de competências técnicas. Isso indica que a nação, no plano da educação, não era, evidentemente, pensada como um todo.

Esse contexto é explicado por Feitosa (2007, p.37), onde ela afirma que “quem tem poder de barganha participa, quem não tem fica social, política, técnica, culturalmente e financeiramente excluído.” Nesse caso, o próprio Estado Nacional se encarregava de não enxergar os menos preparados ou menos informados ou mais pobres. Por essa razão, o MEC

precisou sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, poderá ser substituído pelo relacionamento entre Estado Nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando, sendo o conjunto de ações analisado, uma primeira importante tentativa (PINTO, 2007; BRESSER PEREIRA, 2006; ABRÚCIO, 2006; PACHECO, 2010; OLIVEIRA, 2011).

Mas para que uma política seja bem sucedida, não basta se acomodar com a ideia de que ela tem que ser produzida, implantada e avaliada das muitas maneiras tradicionais que quase sempre se viu, ou seja, elaborada por poucos e com grandes interesses privados permeando suas intenções. Passou a ser necessário, e o PDE se apresenta como uma primeira intenção, das instituições representativas se voltarem para esse novo estágio. Desde as autoridades governamentais, perpassando pelos empresários, segmentos de classe, acadêmicos, mas, fundamentalmente, os usuários (pais, discentes), todos, precisam ser potencializados pelos elaboradores e, de fato, incorporados na trajetória que a mesma compreende, começando por sua criação e alcançando a sua aplicação na ponta do sistema. A reflexão abaixo reforça que, mesmo sendo esse o objetivo, o PDE ainda não se configurou como essa política pública verdadeiramente representativa.

### 3.3 A COALIZÃO ENTRE GOVERNO, EDUCADORES E SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Vive-se hoje um contexto em que as diversas correntes políticas e ideológicas da sociedade disputam os sentidos atribuídos à participação e à democracia. Pode-se entender esse novo momento como um suposto avanço da participação cidadã nas ações a serem implementadas por um determinado governo. Entende-se por participação cidadã aquilo que Abrúcio (2006, p.53) define como o processo de participação que “leva os cidadãos e cidadãs a interferirem nas políticas públicas com níveis de decisão e compartilhamento de poder e na direção dos critérios de justiça e equidade”.

Perrenoud afirma que há, atualmente, uma inversão de perspectivas sobre o exercício da cidadania:

[...] se antes a cidadania só era outorgada aos que davam garantias suficientes de civismo, agora é preciso preparar para ser bons cidadãos todos aqueles que se tornarão simples cidadãos sem nada terem pedido. Quanto mais o círculo se amplia às classes populares e às pessoas nascidas em outros lugares, aparentemente menos se confia em sua educação familiar. No âmbito do Estado Nação, que supostamente agruparia os cidadãos, a escola é encarregada de formá-los para esse papel (PERRENOUD, 2005, p. 21).

Nessa perspectiva, entende-se que a participação efetiva da população nas políticas públicas, em específico as voltadas para a educação, ocorre quando há mobilização social, debate público, decisões e controle social em seu processo de elaboração e implementação. Esse direito, consagrado na Carta Constitucional de 1988, foi responsável pela criação de sistemas descentralizados e participativos em diversas áreas das políticas sociais, inclusive na educação, tendo os Conselhos e as Conferências como importantes instrumentos para tal participação. Decorridos quase 20 anos de sua criação, vive-se hoje um momento em que se faz necessária uma avaliação crítica sobre a eficácia de tais instrumentos em relação aos seus objetivos, sendo que essa situação foi constatada na elaboração do PDE (PONTUAL, 2007).

Nesse trabalho, entende-se como política pública educativa o seguinte conceito apresentado por Oliveira (2011, p. 75):

as políticas públicas em educação podem ser definidas como programas de ação governamental, informadas por valores e ideias que se dirigem aos públicos escolares e são implementadas pela administração e pelos profissionais da educação. No domínio da educação, a tomada de decisão se faz sempre em nome de valores universais como, por exemplo, a laicidade, o ideal de igualdade meritocrática, fundado na possibilidade de os indivíduos ascenderem a posições sociais de maior prestígio por seus valores pessoais e não por herança ou dinheiro.

Maroy (2011, p. 32) define política pública como:

uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Uma política pública é uma orientação à atividade ou passividade de alguém. [...] uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

No caso da política pública analisada, o PDE, pôde-se constatar a ausência de um diálogo mais amplo com a sociedade civil. Como afirma Pontual (2007, p. 50):

[...] as linhas gerais do Plano foram apresentadas pelo governo em março de 2007, sendo estipulado o prazo de apenas um mês para as reações da sociedade civil. Nesse período, o governo realizou conversas com algumas organizações sobre aspectos pontuais do Plano, sempre a partir de proposições já semi-acabadas. O fato de o governo não conseguir apresentar uma versão escrita integral do PDE dificultou bastante a interlocução com a sociedade civil organizada, cujas reações foram predominantemente pautadas por matérias veiculadas pela imprensa.

No que se refere às formas de participação previstas pelo PDE em relação à criação de conselhos gestores de acompanhamento e fiscalização da implementação de suas metas do Plano, não fica clara sua distinção e articulação em relação aos já previstos conselhos do FUNDEB (Fundo de Desenvolvimento em Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Ensino) e aos conselhos municipais de educação já existentes. A preocupação inicial refere-se à multiplicação de espaços de controle social sem uma delimitação clara das competências de cada um, que, diante da fragilidade de canais já existentes, pode pulverizar ainda mais a participação nos municípios.

Outro aspecto a se levar em conta é que o PDE, ao assumir as Metas do Compromisso Todos pela Educação, acabou por desconsiderar as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, que foi resultado de uma importante mobilização dos diversos setores da sociedade civil que lutam por uma educação de qualidade. Tal equívoco é mais evidente em âmbito municipal, pois as novas metas do PDE, geralmente, não levam em conta os Planos Municipais de Educação existentes e outros mecanismos de planejamento participativo do desenvolvimento local (CURY, 2007).

Como já afirmado, não houve momentos específicos, públicos, de construção e debate das ideias orientadoras. Parte do campo que representa a sociedade civil, formado por entidades, movimentos e redes envolvidos na defesa do direito à educação pública de qualidade, não foi convidado para o diálogo (RAMOS, 2007).

Todavia, apesar da necessidade de se ouvir entidades representativas de segmentos da educação, Bernardo e Pereira (2008, p. 68) destacam que “é notório que uma boa parte desses grupos, já se organizam, há muito, como organizações corporativo-profissionais que já não respondem mais aos genuínos interesses dos trabalhadores”, muito menos de uma escola pública que realmente apresente qualidade, tendo se constituído “em castas reprodutoras de uma burocracia que se enriquece à medida que se distancia das demandas, reais, do espaço de trabalho” (BERNARDO; PEREIRA, p. 70).

No período da preparação da política, a opção foi pelo diálogo com a coalizão Movimento Todos pela Educação. Talvez, seguindo as palavras de Barroso (2011, p. 101), essa “parceria simbolize no Brasil uma das importantes propostas do modelo gerencial, conhecido como *advocacy coalition*, relação constituída por atores de uma grande variedade de instituições públicas e privadas que partilham de um conjunto de crenças básicas”. Essa articulação era e é formada principalmente por empresas e fundações empresariais, que despontam como um novo ator, de caráter mais conservador, surgido no ano de 2006, mas já com muito poder de disputa e incidência na política de educação nacional, bem como influência na mídia e no cenário político e social.

Ramos (2007) afirma que a participação de empresários é sempre positiva, mas, paradoxalmente, pode ser preocupante, pois pode se ter nesse caso o eixo invertido, afinal de contas é à proposta empresarial que o Poder Público vem a aderir, e não os empresários que passam a apoiar um plano para a educação pública.

Saviani (2007) também corrobora com a ideia de que é preciso ter cautela para não se cair na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que naquele momento, finalmente, teriam se apoderado de elites econômicas e políticas do país.

#### 3.4 O SURGIMENTO E A PARTICIPAÇÃO DO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO NAS AÇÕES DE CONSTRUÇÃO DO PDE

O Todos pela Educação foi criado em 2006 e é um movimento que mobiliza todos os setores da sociedade em defesa de uma educação básica de qualidade para todas as crianças e jovens brasileiros com a finalidade de atingir o objetivo daquilo que ele próprio denomina como a verdadeira independência do país. Essa independência ocorreria, segundo o próprio Grupo, em 7 de setembro de 2022, quando se comemorará o bicentenário da independência. O Movimento Todos pela Educação (2006) estabelece cinco metas que o Brasil deve alcançar até esta data. Ver Quadro 2:

Quadro 2 - Metas sugeridas pelo Todos pela Educação

. Meta 1: toda criança de 4 a 17 anos na escola;
. Meta 2: toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
. Meta 3: todo aluno com aprendizado adequado à sua série;
. Meta 4: todo o jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos;
. Meta 5: investimento em educação ampliado e bem gerido.

Fonte: Movimento Todos pela Educação. Consulta realizada no dia 12 de abril de 2013.

A finalidade, segundo o documento institucional da organização, é garantir uma educação básica de qualidade introduzindo um elemento novo no cenário educacional brasileiro, se credenciando a participar ativamente dos debates sobre o futuro do ensino público no país. Para o grupo foi uma mudança cultural significativa que se iniciou com a adoção de metas que iam muito além de uma declaração de intenções. Ainda de acordo com o Movimento Todos pela Educação (2006, p, 16), “as propostas se destacavam como mensuráveis e verificáveis, daí o diferencial”.

Já Martins (2009) destaca que o Movimento foi criado por um grupo de empresários que verificou que a baixa qualidade da educação brasileira vinha trazendo sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo também o nível de coesão social dos cidadãos. O grupo concluiu que a incapacidade técnica e política dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital. Diante dessas constatações, os empresários criaram o Movimento Todos pela Educação com a missão de mudar o quadro educacional do país, principalmente no que se refere à qualidade da educação. O projeto elaborado para impulsionar as ações do organismo foi denominado de Compromisso Todos pela Educação, nome este que inspiraria o governo na criação das metas que impulsionaram o lançamento e a execução do PDE.

As bases que tornaram as cinco metas possíveis foram erguidas, segundo o Movimento Todos pela Educação (2006, p. 16), bem antes do surgimento do Compromisso Todos pela Educação, em meados da década de 90, com a criação do SAEB, que passou a oferecer indicadores para avaliar a qualidade do ensino. Ao movimento coube utilizar esses dados para elaborar metas que traduziriam o desafio de melhorar “quantitativamente a qualidade.”

Com a inserção desse grupo no jogo das políticas públicas educacionais, aponta-se uma série de coincidências entre as orientações sugeridas pelo movimento, as encontradas na LDB, fruto dos acordos internacionais pactuados sob a influência do Banco Mundial e as iniciativas propostas e executadas pelo governo, via PDE. Um desses pontos em comum é o de induzir resultados esperados. Esse grupo sugere que o Estado deva publicar as avaliações escolares para permitir que as famílias e a sociedade em geral façam escolhas conscientes. Dessa forma, o fornecimento de informações, isto é, o desenvolvimento de estratégias eficazes de comunicação para informar os pais sobre a qualidade das escolas, se tornaria uma espécie de nova e primordial função do Estado. É exatamente o que acontece atualmente na realidade brasileira, onde, por meio dos dados da Prova Brasil, o MEC publiciza os números do IDEB, criando, ocultamente, e fortalecido pela postura da mídia, um ranqueamento das escolas públicas, incentivando, implicitamente, os pais a matricularem seus filhos nas instituições mais bem colocadas. Identifica-se nesse exemplo uma importante característica do gerencialismo puro, o nível concorrencial entre os estabelecimentos públicos, nesse caso, unidades escolares.

A cultura de metas, já apresentada como uma das mais importantes características do modelo gerencial, estimulada pelo Todos pela Educação, logo passou a contar com a adesão de gestores públicos dos três níveis de governo. Numa espécie de demonstração de resposta a esse apoio, em 2008, o mesmo Movimento veio a público para apresentar, de forma objetiva, como estavam o Brasil, os estados, o Distrito Federal e os municípios em relação ao acesso e à qualidade do ensino público oferecido. Mesmo diante da confirmação de uma grave situação da educação brasileira, a organização comemorou o ineditismo da ação, uma iniciativa de fiscalização que surgia da sociedade e não de um órgão de governo ou de um dos três poderes. Como já visto, o grupo em questão representa uma parcela muito específica e exclusiva da sociedade civil. (MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006).

Desde então, as cinco metas do Todos Pela Educação se tornaram conceito corrente ao meio das políticas educacionais, e o movimento se firmou como referência para a mídia. Além do acompanhamento e da divulgação das cinco metas, o Movimento desenvolveu outros dois pilares de sua estratégia: a comunicação e o trabalho de articulações e relações institucionais. Por meio da comunicação, o Todos Pela Educação conseguiu, durante esse período, marcar presença em milhões de lares, estimulando as famílias a assumir sua

responsabilidade e a desempenhar papel crucial na melhoria do ensino no país. Para isso, o Movimento lançou mão de campanhas de TV, rádio e mídia impressa, contando com uma parceria valiosa com os veículos jornalísticos e suas entidades representativas (SIMIELLI, 2013).

Essa área de articulação e relações institucionais estabeleceu um diálogo permanente com diversos segmentos da sociedade, de acordo com informações do Grupo, e com gestores públicos, e buscou unir esforços em favor da melhoria da educação, influenciando políticas públicas, sem as quais os eventuais avanços, ainda de acordo com o Movimento, vão continuar distantes da sala de aula. Um exemplo do quanto, de fato, o movimento se tornou influente, foi a aprovação, em outubro de 2009, da lei que ampliava o período de ensino obrigatório, dos atuais 8 a 14 anos, para a faixa etária dos 4 a 17 anos.

Para ratificar ainda mais a influência do Movimento sobre as ações do governo à época, basta exemplificar com o encontro que foi promovido pelo Todos pela Educação, mais a presença do GIFE (Grupos de Instituições, Fundações e Empresas) e o Ministro da Educação, naquele período, Fernando Haddad. Esse encontro apresentava como principal objetivo a identificação de canais de articulação entre o PDE, que seria lançado em poucos dias, e o investimento social privado em educação (Movimento Todos pela Educação, 2006).

No dia 24 de abril lançou-se oficialmente o PDE. O principal decreto assinado pelo Presidente Lula era, como já destacado nesse trabalho, o programa de Metas Compromisso Todos pela Educação, que reunia ações referentes à educação básica, e foi estruturado em reconhecimento à sintonia existente entre as cinco metas defendidas pelo Todos pela Educação e os objetivos do PDE, proposto pelo MEC (MARTINS, 2009). Segundo os documentos oficiais do Todos pela Educação, o lançamento do Plano foi um marco histórico para a educação brasileira, pois o governo brasileiro introduzia, de forma inédita, uma política de metas e indicadores de qualidade como condição para o repasse de recursos a estados, Distrito Federal e municípios. Essa aprovação demonstrou que o Estado se encontra em total consonância com o ideário da organização social (Movimento Todos pela Educação, 2006).

Conclui-se, nesse sentido, que o Todos pela Educação ao articular, entre outros atores, grandes grupos empresariais, mostra-se um interlocutor privilegiado no debate com os governantes. O Movimento detém maior abertura para o diálogo com o Poder Executivo, com grupos privados e com a mídia, decorrente, claramente, do poder econômico que está

representado nessa coalizão. O resultado se reflete em sua magnitude nas articulações para a influência no PDE e outras ações nos debates da temática educacional.

Passa-se a estar configurada, a partir de então, como parte dessa grande política que foi o Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE-Escola. Como já destacado em algum momento da abordagem desse trabalho, O Plano de Desenvolvimento da Educação é uma proposta que compreende todos os níveis das etapas educacionais, da educação infantil à pós-graduação. O PDE-Escola é apenas uma das iniciativas dessa política pública, mais especificamente o eixo que compreendeu a educação básica. Nas próximas linhas, será tratada, detalhadamente, essa parte da política educacional que atinge mais diretamente o cotidiano da gestão, dos professores e da estrutura de funcionamento das instituições escolares básicas contempladas por tal proposta.

### 3.5 UM HISTÓRICO DO PDE-ESCOLA

Como já apontado neste trabalho, é no contexto da Reforma do Estado, ocorrida com mais intensidade no Brasil a partir da década de 90, diante da necessidade de empreender maior eficiência e eficácia ao serviço público, sobretudo através de políticas descentralizadoras, que surge o Plano de Desenvolvimento da Escola, conhecido até então como PDE. Esse se apresenta como um dos principais programas do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), resultante de um acordo de financiamento entre secretarias de educação municipais, estaduais, Ministério da Educação e Banco Mundial (TAQUES, 2011; BRESSER PEREIRA, 2006).

Essa Reforma na política educacional ocorrida no Brasil, sobretudo após 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, estendendo-se até os dias atuais, pautou-se numa visão mais gerencial da educação, orientando-se pela descentralização da execução e, ao mesmo tempo, pela regulação do poder central, ou seja, como muito debatido na primeira parte desse trabalho, aspectos que marcaram a Reforma do Estado. A área educacional assumiu o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficácia e da qualidade dos

sistemas educativos, da escola e do ensino (OLIVEIRA; FONSECA, 2005).

A descentralização escolar é entendida como meio de transferir, parcialmente, para a escola a responsabilidade pela eficácia e eficiência do ensino; a gestão como forma de afirmar uma nova cultura escolar, ao incorporar estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito da escola (SOUZA, 2012).

É no propósito do combate às desigualdades escolares e aos péssimos índices de inclusão e alfabetização nos diferentes sistemas educacionais do Brasil, que o governo federal, tendo como finalidade descentralizar os recursos para as regiões mais carentes, cria o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), resultado dos acordos de empréstimo com o Banco Mundial.

O Fundescola 1, executado de junho de 1998 a junho de 2001, investiu US\$ 125 milhões, sendo US\$ 62,5 milhões financiados pelo Banco Mundial. Essa etapa atuou nas regiões Norte e Centro-Oeste, em dez estados e 181 municípios, com ênfase no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino aprendizagem. Envolveu ações relacionadas aos padrões mínimos de funcionamento da escola, processo de desenvolvimento da escola, planejamento e provisão de vagas e gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais (BRASIL, 2011).

O Fundescola 2, realizado no período de 2002 a 2004, expandiu sua atuação para todas as três regiões (N, NE, CO), abrangendo 19 estados e beneficiando um total de 8 mil escolas estaduais e municipais. O valor investido nessa fase foi de US\$ 402 milhões, sendo US\$ 202 milhões financiados pelo Banco Mundial e os outros US\$ 200 milhões correspondentes à contrapartida do Governo Federal (BRASIL, 2011).

Posteriormente, criou-se o Fundescola 3, previsto para o período de maio de 2002 a outubro de 2006, com orçamento na ordem de US\$ 320 milhões, com foco na educação infantil (BRASIL, 2011).

O Fundescola, até 2004, atuava somente em microrregiões cujos municípios eram mais populosos e apresentavam baixos IDHs. Como já destacado nesse trabalho, essas microrregiões foram denominadas de Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP), definidas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e adotadas pelos estados e municípios.

Na sua fase de expansão, a partir de 2005, o Fundescola definiu outros critérios, além do quantitativo populacional, para o beneficiamento dos municípios pertencentes às ZAPs, os

quais foram agrupados por prioridade a partir de indicadores vinculados à capacidade e autonomia financeira e técnica.

Ao total, o Fundescola contemplou 12 ações, mas a que irá se dar destaque nesse trabalho, é a do Plano de Desenvolvimento da Escola, nesse período conhecido como PDE. Para o alcance de seus objetivos, o Fundescola estabeleceu três grandes estratégias de atuação: o fortalecimento da escola, o fortalecimento das secretarias de educação e a mobilidade na alocação de recursos (RAMOS, 2010).

O fortalecimento da escola diz respeito ao estabelecimento de ações que colocam a escola como foco central das secretarias estaduais e municipais de educação, as quais, ao promoverem o desenvolvimento, colocam o aluno como o foco da gestão escolar, garantem a transferência de dinheiro direto para a escola e promovem ações em parceria com a escola e comunidade.

Tendo em vista essa proposição, as instituições de ensino municipais e estaduais, assim como as secretarias de educação dos municípios contemplados nos estados, adotavam a metodologia de planejamento estratégico, método contido no Plano de Desenvolvimento da Escola. Através desse plano, a escola é levada à elaboração do seu plano de desenvolvimento. Esse contexto fica claro na orientação do MEC que é reproduzida a seguir:

Um traço distintivo da abordagem adotada há cerca de duas décadas é o movimento em direção a uma situação em que as escolas são estimuladas e mesmo exigidas a tomar para si a responsabilidade de seu próprio desenvolvimento. A ênfase no autodesenvolvimento é consequência da tendência registrada em muitos países de descentralizar a responsabilidade pela implementação das reformas educacionais. O principal mecanismo tem sido o de deslocar em maior ou menor grau a governança do sistema educacional das autoridades centrais para a escola. As correntes conhecidas como escola eficaz, melhoria da escola e gestão baseada na escola são expressões dessa tendência (BRASIL, 2006, p.35).

Por essa razão, de acordo com Fonseca (2004, p. 67):

[...] o PDE foi lançado no final da década de 90 como um programa voltado para o aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e inclusiva. Sua proposta o apresentava como um processo, tendo o desenvolvimento e o planejamento estratégico da escola como partes fundamentais para melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem envolvendo princípios como o da gestão democrática e participação social, mudança da cultura e rotina escolar, refletindo, dessa forma, nos resultados das escolas.

Uma das características que ajudaram na sua aceitação e reconhecimento foi a relação indissociável entre a sua implantação e a aplicação de recursos públicos de forma descentralizada nos estados, municípios e escolas participantes. Porém, Taques (2011, p. 102) destaca que:

[...] nessa questão surgia um problema para o sucesso do PDE, visto que o financiamento das ações do Plano era sempre mais exaltado pelos gestores, técnicos e professores do que a metodologia de gestão que o MEC apresentava às instituições de ensino e secretarias. Aliás, muitas das escolas apenas aceitavam a metodologia do PDE, quando recebiam a informação de que teriam o financiamento. Fica claro, portanto, que uma das questões mais importantes do Plano, que era a metodologia de gestão a ser oferecida, foi encarada pelos gestores, em geral, apenas como algo a ser incorporado se o dinheiro chegasse para escola, caso contrário, as estratégias de gestão não teriam nenhuma validade.

Reforçando a importância dada ao financiamento, muitos municípios integrantes das ZAPs que deixaram de ser prioritários na definição dos novos critérios optaram por não dar continuidade ao PDE nas escolas, entendendo que, sem o recurso financeiro, não haveria sentido em continuar executando o programa de planejamento nas escolas (TAQUES, 2011).

Em abril de 2005 foi realizado, na cidade de Manaus, um encontro com o diretor de Programas Especiais do FNDE, os coordenadores das Coordenações Estaduais Executivas do Projeto (COEPs), os Supervisores Pedagógicos e os consultores da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas). Esse encontro teve como principal objetivo apresentar os estudos realizados sob encomenda do MEC para fins de disseminação das ações do PDE para um maior número de escolas e municípios dos 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (TAQUES, 2011).

Foram pesquisados e analisados os 2.411 municípios das regiões envolvidas, apenas excluídos os municípios para os quais a Secretaria do Tesouro Nacional não dispunha de informações financeiras oficiais e os sem informações sociais. Os municípios, de acordo com as palavras de Souza (2012, p. 36), “com perfis semelhantes foram agrupados de acordo com as seguintes categorias de variáveis: educacionais, sociais, demográficas e econômico-financeiras”.

A partir desse estudo, foram consideradas duas matrizes de atuação: a Matriz 1 (Oferecimento de Tecnologia e Assistência Técnica), e a Matriz 2 (Oferecimento de

Tecnologia, Assistência Técnica e Financiamento). Dessa forma, todos os municípios das regiões de atendimento do Fundescola, por meio de assinatura de um termo de compromisso, poderiam desenvolver as metodologias oferecidas pelo programa, inclusive as relacionadas à gestão (FONSECA, 2004).

É importante ressaltar que nesse momento o Brasil já era administrado por um governo teoricamente contrário às políticas neoliberais implementadas no governo de FHC (Fernando Henrique Cardoso), mas, quando de sua posse, Lula, ao invés de propor um plano para a educação, manteve por mais três anos um programa do porte do Fundescola com recursos advindos do Banco Mundial.

Camini (2009) destaca que é no ano de 2007, como já destacado na primeira parte desse trabalho, com o lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação do governo federal, que o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) se torna PDE-Escola, passando a fazer parte de uma das metas a serem implementadas por unidades escolares de todo o país que apresentaram baixo IDEB, como forma de dar condições para que melhorassem a qualidade do seu ensino e aprendizagem e, conseqüentemente, o desempenho de seus alunos com vistas à elevação do índice. Dessa forma, os estados e municípios que vão assinar o Termo de Adesão ao PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação) Nacional dentro do Compromisso Todos pela Educação e ao PDE-Escola e que possuíam escolas com baixo IDEB, foram atendidos com a metodologia já conhecida do Planejamento Estratégico e com recursos financeiros para a execução do PAF (Plano de Ações Financiáveis).

### 3.6 UMA NOVA ERA PARA O PDE-ESCOLA

Como se tratava de um acordo internacional, as ações do Fundescola 3 foram desenvolvidas até o ano de 2010, perpassando aproximadamente sete anos do governo Lula. Contudo, concebido para abranger o período entre 1998 e 2010, após o lançamento do PDE em 2007, o Fundescola, segundo Fonseca (2004), encontrou-se numa espécie de limbo porque as informações oficiais disponíveis já não eram suficientemente claras e não davam conta de explicar o que aconteceu com o programa.

O fato é que com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Escola, carro chefe do Fundescola, passa a compor a gama de programas vinculados ao novo PDE, contudo, a partir daquele momento, com a denominação de PDE-Escola.

Nesse novo contexto, a abrangência do PDE-Escola é ampliada para todas as unidades das federações e municípios que assinaram o Compromisso Todos pela Educação, ofertado às escolas que apresentaram baixo IDEB nos anos de 2005 e 2007. Portanto, o PDE-Escola aparece, também, como um programa voltado ao aumento do resultado do IDEB pelas escolas, o qual, por sua vez, está atrelado ao Plano de Metas estabelecido pelo governo federal (CAMINI, 2009).

No final de 2007 e início de 2008, com base no IDEB de 2005 obtido por escolas públicas que ofertavam o ensino fundamental, de acordo com Camini (2009, p. 134):

[...] o MEC divulgou para as secretarias municipais e estaduais de educação a relação das escolas que seriam contempladas com o PDE-Escola, ao mesmo tempo em que enviou, diretamente às escolas, o manual “*Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: Aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*” (2006). Deve-se ressaltar que, embora o PDE-Escola, a partir de então, tenha entrado para a gama de projetos e programas vinculados ao PDE Nacional, sendo ampliado para todos os estados, a data de publicação do manual enviado para as escolas é de 2006, evidenciando que o encaminhamento do programa pode ter mudado, mas o manual não sofreu alterações, sendo a proposta de desenvolvimento do programa pelas escolas a mesma da adotada quando este esteve vinculado ao Fundescola. Isso revela que, *a priori*, não existiu preocupação do MEC em rever a concepção posta do material.

Em cumprimento a um dos aspectos do Compromisso Todos pela Educação, o de oferecer suporte técnico aos municípios e estados, os profissionais da coordenação do PDE-Escola, vinculada à Secretaria de Educação Básica do MEC, realizaram uma formação para técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação em todos os estados do Brasil, a fim de orientar sobre a utilização da metodologia do PDE. É importante destacar que, a partir de então, caberia aos técnicos das secretarias a responsabilidade pela disseminação da metodologia do programa entre os gestores das respectivas redes.

Assim, após receber as orientações das secretarias de educação, os gestores escolares deveriam desenvolver, coletivamente, a metodologia do PDE-Escola, enviar o plano para a secretaria local, para que o mesmo fosse aprovado, e esta, após aprová-lo, deveria lançar no

sistema do FNDE (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação) a sistematização das categorias para financiamento das ações, de acordo com o valor pré-estipulado pelo FNDE para cada escola, para que, então, o recurso fosse repassado pelo FNDE às Uex (Unidades Executoras) das escolas (BRASIL, 2006).

Nos anos de 2007, 2008 e 2009, de acordo com planilhas elaboradas pela Coordenação do PDE-Escola, 1.894, 7.875 e 22.000 unidades escolares, respectivamente, que implementaram a metodologia do PDE-Escola receberam recursos financeiros, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, segundo o Censo do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (BRASIL, 2011).

Dessa forma e de acordo com o novo contexto em que o PDE-Escola se insere, algumas mudanças, que sugerem avanços, foram incorporadas à metodologia. Uma mudança ocorrida foi a forma de financiamento. Nessa nova fase, os recursos financeiros para a execução dos PAFs são provenientes do Tesouro Nacional. Quando o programa estava sob a égide do Fundescola a maior parte dos recursos era proveniente do Banco Mundial, que estabelecia as regras de financiamento e os mecanismos de controle de sua utilização. De acordo com Fonseca (2004, p. 234):

[..]. o financiamento do Banco Mundial ao MEC para a implementação de seus programas educacionais seguia as mesmas regras fixadas para qualquer projeto comercial, segundo modelo de cofinanciamento, no qual o BM deveria, em tese, participar com 50% dos recursos e o Brasil com a outra metade.

Farenzena (2010, p. 38) destaca que:

[...] historicamente, a assistência financeira da União aos estados e municípios no setor da educação apresentou um forte traço clientelista, em que se intercambiavam recursos financeiros e apoio político, na dependência das intermediações político-partidárias, político-eleitorais e dos interesses dos ocupantes de cargos dirigentes. Contudo, o PDE-Escola expressa uma significativa diminuição nessa política, construída progressivamente, a partir das denúncias, pressões e propostas dos setores interessados num jogo mais democrático na distribuição dos recursos, movimento que pode, em alguma medida, ser identificado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cuja assistência financeira é mais direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos de desenvolvimento da Educação Básica, em todos os estados e municípios do Brasil.

E um aspecto a ser destacado para ilustrar essa mudança é o estabelecimento de

critérios diferenciados para o cálculo do repasse do recurso financeiro: escolas com atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2007; escolas com atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2005 e devido ao IDEB 2007 ter ficado abaixo da média nacional. Dessa maneira, as escolas que se enquadravam neste critério receberiam, no ano de 2009, parcela complementar de recursos financeiros, com vistas à efetiva implementação das ações do PDE-Escola elaborado em 2008 (FARENZENA, 2010).

Por fim, Farenzena (2010, p. 39) acrescenta que:

[...] ao analisar políticas de assistência financeira da União, explica que estas, especialmente a partir de 2007, têm procurado incidir em diferentes dimensões das desigualdades educacionais e sociais, destacando que o critério socioeconômico, que direciona a focalização para a população mais pobre, combina-se com algum critério adicional: regional, étnico, demográfico, vulnerabilidade social, a exemplo do que ocorreu no Fundescola. O critério de desempenho ou cobertura educacional, atualmente utilizado para a redistribuição de recursos, diferentemente do critério regional, permite uma focalização na população mais pobre de diferentes municípios, estados e regiões, considerando a correlação entre indicadores de desempenho escolar, de alfabetização e de frequência escolar e níveis de pobreza da população, esses com distribuição territorial que ultrapassa o nível microrregional e que, portanto, é considerado mais abrangente.

Assim, o mesmo autor, destaca que a trajetória mais recente da redistribuição dos gastos federais em educação básica é de uma evolução positiva no montante de recursos, nos critérios de repartição e inserção na coordenação federativa.

Outra importante mudança advinda desse novo contexto, foi a ampliação dos recursos financeiros para a utilização em ações voltadas a todos os segmentos do ensino, desde a educação infantil até a educação de jovens e adultos, diferentemente de quando estava sob a coordenação do Fundescola que previa recursos para a utilização apenas do ensino fundamental, de acordo com as exigências do BM (Banco Mundial). Essa modificação ocorre, concretamente, a partir do ano de 2009 (FONSECA, 2004).

A partir daí, de acordo com o MEC, como forma de concentrar esforços e integrar as ações, programas e projetos educacionais já existentes, as unidades escolares, no processo de elaboração de seu planejamento estratégico e de acordo com seu diagnóstico, devem indicar as tecnologias educacionais mais adequadas para serem operacionalizadas em seu plano de ação. Dessa forma, os programas ofertados naquele momento pelo MEC, *como o Mais*

*Educação, Escola Aberta, Acessibilidade, Proinfo e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*, deveriam articular-se tanto no Plano de Ações Articuladas (PAR) dos estados e municípios quanto no PDE-Escola (BRASIL, 2011).

Portanto, outra mudança significativa passa a ser a articulação do PDE-Escola com o PAR, que tenta fazer com que os esforços empreendidos, tanto pelas Secretarias de Educação quanto pelas escolas em prol de uma educação de qualidade, sejam conjuntos. Dessa forma, o PDE-Escola deve ser elaborado em consonância com o PAR das SME (Secretarias Municipais de Educação) e SEE (Secretarias Estaduais de Educação), fazendo uma correspondência com as, já destacadas anteriormente, através dos indicadores de diagnóstico.

Após a adesão, passa a ocorrer a necessidade da metodologia do planejamento estratégico, e para a sua implementação a escola prevê a elaboração em uma série de etapas, sendo elas as seguintes: *Preparação, Análise Situacional (AS), Visão Estratégica (VE), Plano de Suporte Estratégico (PSE), Execução, Monitoramento e Avaliação* (BRASIL, 2011).

### 3.7 A CONSTRUÇÃO DA METODOLOGIA

Para os autores do manual do PDE-Escola utilizar a metodologia do planejamento estratégico “representa para a escola um momento de análise de seu desempenho, ou seja, de seus processos, de seus resultados, de suas relações internas e externas, de seus valores, de suas condições de funcionamento” (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 2006, p.11).

Ainda, segundo Xavier e Amaral Sobrinho (2006, p. 12):

[...] pensar estrategicamente pressupõe o reconhecimento da cultura organizacional. Implica tomada de decisão por meio de envolvimento de todos os atores pertencentes à organização em uma ação consciente, partindo do campo teórico para o operacional. Desta forma, o PDE-Escola como planejamento estratégico possui duas dimensões: uma dimensão cultural e outra operacional. A dimensão cultural diz respeito à cultura organizacional da escola e sua rotina; a operacional está centrada na tomada de decisões por meio de ações práticas que visam alavancar a sua eficiência para o alcance de melhores resultados educacionais.

No planejamento estratégico do PDE-Escola, as ações são planejadas com o estabelecimento de objetivos, estratégias e metas a serem alcançadas a médio e a longo prazo,

com revisões periódicas e sistemáticas dos planos de ação (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 2006).

Segundo Gadotti (1994, p. 74), para que a implementação de um projeto tenha êxito é necessário considerar alguns elementos facilitadores.

A comunicação eficiente, ou seja, o projeto deve ter uma linguagem clara e de fácil compreensão; a elaboração de um projeto parte da adesão voluntária, com o envolvimento de todos e a divisão de compartilhamento de responsabilidades; deve ter um bom suporte institucional e financeiro; deve ser acompanhado e passar por avaliações periódicas para verificar se os seus objetivos estão sendo alcançados; deve ser construído em um ambiente favorável; deve ter a credibilidade das pessoas envolvidas em seu processo de construção; e, por fim, deve ser embasado em um bom referencial teórico.

De acordo com Brasil (2006, p. 18):

O PDE-Escola é um planejamento plurianual de curto prazo, sendo também operacional, ou seja, identifica o que fazer, como fazer, onde fazer, em que período, pois define metas, prazos, responsabilidades e indicadores para medir o avanço das propostas. Ele está voltado para os fatores de eficácia das escolas, neles incluídos o clima escolar, recursos humanos (gestão de pessoas), gestão participativa de processos, envolvimento dos pais e da comunidade, instalações físicas (infraestrutura). Por outro lado, a Proposta Pedagógica é de prazo mais longo de vigência, define metodologia de ensino e organização de conteúdo no tempo e no espaço escolar.

Dessa forma, o PDE-Escola, como instrumento de gestão, possibilita à unidade escolar o gerenciamento dos seus recursos pedagógicos, administrativos e financeiros, preconizados na LDB. O artigo 15 da mesma lei estabelece que

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996, p. 7).

O PDE-Escola, de acordo com o documento que orienta sua aplicação, está estruturado em duas partes: Visão estratégica e Plano de Suporte Estratégico.

Na visão estratégica, a escola identifica os valores que defende; a sua visão de futuro, ou o perfil de sucesso que deseja alcançar no futuro; sua missão, que constitui sua razão de ser; e seus objetivos estratégicos, isto é, os grandes alvos a serem alcançados num período de

dois a cinco anos (BRASIL, 2006).

No plano de suporte estratégico a escola define, a partir de seus objetivos estratégicos, o conjunto de estratégias, metas e planos de ação que transformarão a visão estratégica em realidade (BRASIL, 2006).

Da preparação à implementação, o PDE-Escola desdobra-se em cinco etapas, de acordo com Brasil (2006):

1) Preparação: etapa em que a escola se organiza para a elaboração do PDE-Escola, define os passos a serem seguidos, identifica as responsabilidades, promove o estudo do manual e divulga o processo a toda a comunidade escolar;

2) Auto-avaliação (análise situacional ou diagnóstico): etapa em que é efetuado levantamento sistemático de dados e informações sobre a qualidade da escola em seus diferentes aspectos. Nessa etapa, a escola reflete sobre o significado desses dados e informações para obter uma melhor compreensão do que está sendo feito e do que deve ser feito para melhorar o seu desempenho;

3) Definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico: etapa da elaboração da visão estratégica (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos da escola) e do plano de suporte estratégico (estratégias, metas e planos de ação), para a implementação dos objetivos estratégicos;

4) Execução: etapa em que os planos de ação estabelecidos pela escola são implementados;

5) Monitoramento e avaliação: etapa de verificação da execução dos planos de ação, dos resultados alcançados e de adoção de medidas corretivas, quando necessário.

Segundo o MEC (2006, p. 27):

[...] todo o processo de elaboração e implementação do PDE-Escola deve ser coordenado pela liderança da escola, que tem no diretor(a) seu representante máximo. A comunidade escolar deve participar de sua elaboração, mas isso não significa que todos devam participar de tudo. Embora todos possam e devam opinar, é importante criar uma estrutura que garanta a elaboração e a implementação do PDE de maneira organizada e eficaz.

A estrutura sugerida no manual do PDE-Escola, de acordo com Brasil (2006) compõe-se dos seguintes elementos:

a) Grupo de Sistematização (GS) do PDE: equipe composta pela liderança formal da escola. É aconselhável também que o grupo conte com representantes dos professores. Não é indispensável que o grupo conte com representantes externos, que farão representar no comitê estratégico;

b) Comitê estratégico: composto pelo Grupo de Sistematização e pelo Colegiado Escolar, se tornando a instância máxima para o acompanhamento e controle da execução do PDE-Escola;

c) Coordenador do PDE-Escola: membro do Grupo de Sistematização, indicado pelo diretor da escola, com aprovação do GS;

d) Líderes de Objetivos Estratégicos: pessoas indicadas pelo diretor, em acordo com o Grupo de Sistematização, para coordenar as atividades relacionadas a cada objetivo estratégico definido no PDE-Escola;

e) Gerentes dos Planos de Ação: pessoas indicadas pelos líderes de objetivos, com a aprovação do Grupo de Sistematização, para gerenciar a execução dos Planos de Ação que o PDE-Escola estabelecer;

f) Equipes dos Planos de Ação: equipes associadas a cada meta/planos de ação compostas por pessoas indicadas pelos gerentes dos planos de ação, em acordo com os líderes de objetivos, para atuar na meta/plano de ação correspondente.

Essas foram as diretrizes para a implantação do PDE-Escola até 2008, pois no final desse ano, como destaca Camini (2010, p. 47):

[...] o MEC apresentou às secretarias de educação as novas orientações para o Programa: a ampliação do Programa para um maior número de escolas, a transformação de todos os instrumentos do PDE-Escola em um único sistema informatizado, o SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento e Controle), e, por final, a já citada necessidade de articulação do PDE-Escola com as demais políticas públicas federais de educação. Cabe destacar que, com a introdução da metodologia do PDE-Escola no SIMEC, os instrumentos que compunham foram revistos, e o MEC acabou por suprimir uma das etapas da metodologia, na qual a escola deveria definir a sua visão estratégica através de um quadro de correlação entre forças, oportunidades, fraquezas e ameaças. Uma outra alegação utilizada foi a de que a sua aplicação sempre foi vista como trabalhosa, demorada e burocrática.

Porém, essa medida pode ter transformado, na opinião do autor desse trabalho, e concordando com a posição de Taques (2011), uma ferramenta de intensa transformação num mero instrumento de captação de recursos financeiros para as escolas, empobrecendo

consideravelmente o propósito da metodologia.

Nas mudanças que foram se seguindo, parte dos instrumentos adotados pela metodologia apresentada nesse capítulo foi reduzida e até mesmo extinta. Atualmente a estrutura está centrada apenas na construção simplificada do diagnóstico e plano de ações e é apresentada de forma digital e interativa através do SIMEC, onde também são inseridas as ações com previsão de financiamento.

Muitos municípios e escolas aprovam as mudanças sofridas pela metodologia, entendendo que a elaboração do PDE-Escola passou a se apresentar, após as mudanças, de forma mais facilitada e acessível à comunidade escolar, enquanto técnicos, principalmente os que se envolveram com a aplicação da política, argumentam que a exclusão dos instrumentos e da visão estratégica descaracteriza o planejamento, enfocando a elaboração dos planos com a previsão de recursos sem nenhum embasamento no diagnóstico (RAMOS, 2010).

Hoje, quase que nenhum dos instrumentos descritos é mais utilizado e a sua elaboração está centrada apenas na construção de um diagnóstico baseado em dimensões e na definição de um plano geral, incluindo os recursos financeiros previstos. A essa nova estrutura foi dada o nome de PDE Interativo e seu preenchimento deve ser feito online, através de um acesso informatizado semelhante ao SIMEC (CAMINI, 2009).

A utilização de um sistema similar ao PDE Interativo é debatida, visto que a informatização do PDE-Escola pode influenciar negativamente a construção do Plano, prevista para ser realizada de forma participativa e colegiada pela comunidade escolar, já que o uso do sistema favorece a centralização, pois o acesso é limitado a uma senha por escola, gerada a partir do cadastro do gestor da unidade escolar (SOUZA, 2012).

Outra importante questão, ainda mais corriqueira, refere-se à insuficiência da assistência técnica recebida pelas escolas para a utilização do planejamento, compreendendo que os gestores escolares, na sua maioria, não possuem formação específica e as demandas de rotina comprometem a disponibilidade da equipe (TAQUES, 2011).

De qualquer maneira, ainda que muitos autores, como Paro (2011), Frigotto e Ciavatta (2003), Saviani (2007) e Fonseca (2004) tenham visto o PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola) como um instrumento que reflete a visão neoliberal institucionalizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, e que muitos outros vejam o atual PDE-Escola como algo que não deveria ter continuado nos governantes que sucederam Fernando Henrique Cardoso, este

trabalho propõe uma reflexão sobre os resultados positivos advindos da implantação desses Programas nas escolas do país depois de todas essas ressignificações que os mesmos sofreram.

Portanto, se o instrumento do PDE-Escola tem criado nas unidades escolares espaços de discussão de sua proposta pedagógica, do seu currículo, dos seus índices de desempenho, de sua gestão, se tem criado mecanismos, mesmo que ainda não muito bem sucedidos, para que haja uma participação mais contundente dos pais e da comunidade escolar nos processos educativos, se de fato vem contribuindo para alicerçar uma cultura de planejamento de suas ações, considerando as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, se tem operacionalizado o PPP da escola, se tem favorecido o fortalecimento da liderança, há de se pensar que essas escolas tornem-se mais autônomas. Dessa forma, a escola saberá decidir que tipo de planejamento ela quer implementar, podendo, até mesmo, optar por outro tipo que não seja o estratégico.

Mas, como destacado acima, o modelo gerencial, acompanhado das reformas que o estão materializando nos espaços públicos do país, entre eles as unidades educacionais, fortalecido pelas orientações do documento que norteia a aplicação do PDE-Escola nas instituições, estabelecem o gestor como peça central e estratégica para que as ideias sejam bem entendidas e concretizadas nos ambientes em que as propostas estão sendo colocadas em prática. Dessa forma, o próximo capítulo, apresenta uma reflexão sobre a gestão escolar e sua real função, onde pautou-se nas premissas acadêmicas e governamentais e a respectiva relação das mesmas com o cotidiano desse segmento, realmente, importante para um bom funcionamento de uma política pública e de uma escola.

## 4 OS CONFLITOS ENTRE OS TEÓRICOS DA GESTÃO E A GESTÃO PRÁTICA

A gestão tem se tornado um dos motivos mais frequentes de debates, reflexões e iniciativas públicas na área educacional, a fim de dar sequência a esse princípio posto constitucionalmente e reposto nas várias leis e políticas educacionais lançadas no Brasil, principalmente nas duas últimas décadas. Muitas são as análises, portanto, sobre a transformação que o conceito de gestão escolar e a respectiva função dos gestores sofreram ao longo desse período. Nesse capítulo será abordada a responsabilidade do gestor e a efetivação de políticas públicas na nova escola contemporânea, com destaque para a do PDE-Escola.

### 4.1 UMA ANÁLISE TEÓRICA SOBRE A GESTÃO ESCOLAR

De acordo com Cury (2011, p. 14), “gestão provém do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere* e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar”. Trata-se de algo que implica o sujeito. Segundo o mesmo autor, a gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos.

A gestão, dentro de tais parâmetros, é a geração de um novo modo de administrar uma realidade e é, em si mesma, democrática já que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo. Ainda segundo Cury (2011, p. 18),

[...] essa raiz etimológica já contém em si uma dimensão bem diferente daquela que nos é dada, de modo caricato, do gerente especialmente o de bancos como expressão de um comando frio, de uma ordem autoritária ou de uma iniciativa tecnocrática.

Já Souza (2012, p. 47),

[...] afirma que a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explícita ou não, no qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se, predominantemente, pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo. Assim, visam a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre a dos demais sujeitos, a ponto de, na medida do possível, levá-los a agirem como elas pretendem.

É nessa linha que se tenta compreender a gestão escolar não como ela pode ou deve ser, mas como ela demonstra ser, considerando sobre o que ela recai e com quais objetivos opera.

A gestão, ainda de acordo com Souza (2012, p. 49),

[...] é a execução da política, é por onde a política opera e o poder se realiza. Nesse sentido, a gestão é sempre um processo político, pois é uma atividade-meio da política que lida diretamente com as relações diretas de poder na medida em que ele é delegado. Dessa forma, na medida em que a gestão escolar é uma espécie de braço executivo da política escolar e considerando que a política só existe porque se vislumbra o poder, cumpre a perguntar: de que poder se trata? Inicialmente se relaciona a poder de mando, ou simplesmente dominação.

Na escola, o diretor, dirigente do processo político da gestão escolar e chefe de uma repartição pública, é uma autoridade dominadora. Nesse sentido, é um burocrata que tem funções a desempenhar. O lugar de diretor em uma escola não é feito por ele próprio, como afirma Souza (2012), mas para o seu desempenho utiliza centralmente a política e o conhecimento técnico. Os demais sujeitos na escola reconhecem essa autoridade dominadora e a obedecem. Assim, o poder desempenhado pela condução da gestão escolar é uma forma de dominação.

Então, de acordo com Souza (2012, p. 49), “governar uma escola implica dominar, uma vez que toda dominação se manifesta e funciona em forma de governo. Todo regime de governo necessita do domínio em alguma forma”.

Já Junquilha et al. (2012, p. 16) observam que:

[...] o diretor funciona como mediador entre o poder burocrático da secretaria e a escola. Ele sofre pressão dos professores no sentido de defender seus interesses, dos alunos para sanar reclamações, e dos pais, para manter a escola ao nível desejável pela comunidade, sendo que essas demandas nem sempre são as mais pertinentes. Assim, o diretor deve assumir requisitos de um político, algumas noções

administrativas e ser especialista em relações humanas e formalidades burocráticas.

Paro (2011, p. 19) afirma que:

[...] a respeito da função do gestor, o maior obstáculo que ele enxerga, nos dias de hoje, é precisamente a condição que o coloca como autoridade última no interior da escola. Esta regra, astutamente mantida pelo Estado, confere um caráter autoritário ao diretor, na medida em que estabelece uma hierarquia na qual ele deve ser o chefe de quem emanam todas as ordens na instituição escolar, levando a dividir os diversos setores no interior da escola, contribuindo para que se forme uma imagem negativa da pessoa do diretor, a qual é confundida com o próprio cargo. Faz também com que o diretor busque tendencialmente os interesses dos dominantes (políticos no poder) em oposição aos interesses dos dominados (funcionários). E confere uma aparência de poder ao diretor que em nada corresponde a uma realidade concreta, isto porque, como já demonstrado em outras reflexões acima, a instituição e o gestor possuem pouca independência para que suas decisões sejam, realmente autônomas.

Quanto à postura que os diretores devem assumir frente à implementação do PDE-Escola, para os autores do Manual, já citado nesse trabalho, organizado por Xavier e Amaral Sobrinho (2006), é de que os mesmos têm que se apresentar como líderes, pois alguém com esse perfil, tem a capacidade de produzir mudanças positivas nos indivíduos e nas organizações.

Cabe aos líderes criar um senso de propósito no local de trabalho para que as pessoas fiquem motivadas a dar o melhor de si; manter as pessoas informadas e envolvidas, mostrando como elas fazem parte e são importantes no quadro mais amplo da escola; promover a comunicação e o desenvolvimento das pessoas para que cada indivíduo possa fazer o melhor do seu trabalho; delegar responsabilidades e autoridade para que as pessoas não apenas façam o que lhes é dito para fazer, mas tomem iniciativas e busquem, constantemente, fazerem melhor o seu trabalho (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 2006, p. 17).

Como se constata, muitas são as interpretações e concepções teóricas sobre o diretor escolar. Entretanto, parece clara a necessidade de integração do gestor às políticas públicas educacionais implementadas nas redes escolares, sendo importante destacar que, no Brasil, essas políticas estão sendo construídas pelas legislações produzidas ao longo das três últimas décadas, a começar pela Constituição de 1988, passando pela construção da LDB em 1996, culminando com as políticas públicas estudadas nesse trabalho, o PDE e o PDE-Escola.

Há uma discussão demasiadamente teórica quando o tema é educação, e, infelizmente, esse contexto tem gerado um empobrecimento de uma análise mais operacional da atuação de

um gestor. Entende-se esse operacional, não como uma reflexão sem teoria, uma ação sem referencial teórico, mas algo que colabore, e ajude o gestor a compreender, os diversos mecanismos de gestão que o diretor possui, podendo dotá-lo de mais possibilidades na potencialização das oportunidades que existem no dia-a-dia escolar e nas políticas públicas em vigência.

Lima (2003) observa que, no tocante à gestão escolar, há uma penumbra nas pesquisas ou lacunas a serem preenchidas, quando se busca referenciais que estudem a ação cotidiana dos diretores escolares e sua relação com outros sujeitos que habitam os espaços que compõem a comunidade escolar, sejam eles professores, alunos, pais e funcionários. Esse trabalho procura iluminar essa penumbra e talvez preencher algumas dessas lacunas.

#### 4.2 A GESTÃO SUGERIDA NOS SOCUMENTOS OFICIAIS E NAS PROPOSTAS DO PDE-ESCOLA

O golpe de 1964 trouxe consigo a interrupção de muitas promessas de democratização social e política em gestação, inclusive da educação escolar e popular do Brasil. O regime militar, por sua forma política de se instalar e de ser, acabou por instaurar normas autoritárias dentro do campo educacional. Tal é o caso dos Atos Institucionais ou mesmo de inúmeros decretos-leis. Esta forma corrompida de gestão se traduziu em aspectos internos à escola baseados no controle do *vigiar e punir* ou nos comandos verticais separando forçadamente a concepção da execução ou nas formas ditas neutras de condução de relações de poder. Em certo sentido, a dimensão pública do serviço público que é a educação escolar foi executada por razões muito mais próximas do privado e do secreto do que da transparência do público. O temor, a obediência e o dever suplantaram o respeito, o diálogo e o direito (CURY, 2002).

O movimento de contestação ao regime militar e sua derrubada contou com a ampla participação da população na qual o professorado esteve presente. A ordem jurídica de caráter democrático se impôs como um todo, aí compreendida a área educacional. Por isso, a ordem constitucional que nasceu em 1988 consagrou princípios caros à democracia e à educação democrática. Ela, segundo Cury (2002, p. 37), “é tanto um modo de se opor ao que até então

vigia em termos de medo e de despotismo, quanto uma maneira de se propor a gestação de uma nova forma de se administrar a coisa pública”.

Isto não significa que a construção da ordem democrática tenha se estendido, automaticamente, do campo jurídico para o conjunto das práticas sociais e políticas. O autoritarismo no Brasil possui raízes mais fundas em nossa história do que o período militar, manifestação apenas recente de uma característica de nossas classes dirigentes.

Seja em contraposição a esta cultura instalada tradicionalmente, seja em função da criação e manutenção dos institutos próprios da democracia, nascem os princípios éticos estabelecidos na Constituição de 1988.

No seu art. 37, a Constituição apresenta os princípios que devem reger a administração pública. E eles são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Estes princípios, se quando efetivados, colocam a transparência, o diálogo, a justiça e a competência como transversais à cidadania democrática e republicana. Eles, se válidos para todo e qualquer servidor público, com maior razão, se aplicam aos que detém uma parcela de autoridade no âmbito do serviço público.

A gestão, também pautada em princípios democráticos, comparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao retomar o que já previa a Constituição e referindo-se ao pacto federativo nos termos da autonomia dos entes federados. Já o artigo 64 da referida lei postula também que as funções de gestão, além da base comum nacional, devem ter um caráter profissional. Por isso, cabe às instituições formadoras relevante papel no estabelecimento de componentes curriculares teóricos-práticos capazes de suscitar nos futuros gestores a problemática da gestão democrática.

A gestão também foi alvo de atenção na lei nº 10.127, de 9 de janeiro de 2001, último PNE (Plano Nacional de Educação) aprovado pelo governo federal. Num primeiro momento, trata-se da gestão de recursos, sua eficiência, transparência e modernidade nos meios. Num segundo momento é que se põe diretamente a gestão como um segmento que alavanca o processo democrático no interior de uma instituição, recomendando o fortalecimento dos conselhos escolares e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. O PNE propõe nada menos que 25 metas de gestão.

Juntamente com isto não se pode esquecer que o conjunto da LDB põe como próprio da educação a vinculação entre teoria e prática. Logo, entende-se, que a gestão, pensando sempre em ser democrática, só o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo e pedagógico e o compromisso sócio-político (RAMOS, 2010).

Assim, o mandato legal de quem administra um estabelecimento escolar público o torna um representante de posturas, atitudes e valores centrados na democracia. A partir daí, a educação escolar se tornará pública como função do Estado e mais explicitamente como dever do Estado a fim de que cada indivíduo possa se autogovernar como ente dotado de liberdade e ser capaz de participar como cidadão consciente e crítico de uma sociedade com pessoas livres e em busca de suas oportunidades (BRASIL, 2006).

O manual do PDE-escola, muito inspirado na visão de gestão que prevaleceu durante a vigência do PDE no Fundescola, já referido neste trabalho, vai nos apresentar um gestor com uma série de atributos identificados nos documentos oficiais citados anteriormente. O documento destaca

[...] o papel do diretor como um forte líder, de quem depende o sucesso das ações desenvolvidas pela escola, e define suas características: competente com capacidade para produzir mudanças positivas nos indivíduos e nas escolas; apresenta comportamento adequado, guiado por imperativos éticos e morais; possui conhecimento técnico, habilidades e atitudes apropriadas; cria senso de propósito para que as pessoas fiquem motivadas a dar o melhor de si; compartilha decisões; analisa se as pessoas que vão executar as ações de cada etapa do planejamento estratégico têm o conhecimento necessário (BRASIL, 2006, p. 58).

Assim, com a intenção de propor o melhor uso de esforços e recursos, o manual expressa os objetivos do programa para o gestor:

[...] conferir racionalidade ao funcionamento do sistema; estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados; possibilitar à escola um momento de análise de seu desempenho; permitir à escola, a partir dessa análise, definir aonde quer chegar, que estratégias adotar para alcançar seus objetivos e a que custo; auxiliar a equipe escolar na tarefa de transformação de suas escolas em escolas eficazes, de qualidade; assegurar que os recursos da escola sejam gerenciados de tal maneira que suas metas estratégicas de melhoria sejam atingidas (BRASIL, 2006, p. 69).

Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão deve expressar um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática,

segundo Cury (2002, p. 173), “é a gestão de uma administração concreta.”

O exercício dessa administração concreta implica numa liderança de alguém que deve se responsabilizar por atos de deliberação e de decisão. Mas, no espírito da Constituição e do movimento que a gerou, esta liderança tem que ser colegiada e democrática. Trata-se da ponte entre o indivíduo e um colegiado, entre a tomada de decisão e a participação em cujas bases encontra-se o diálogo como método e como fundamento (PARO, 2011).

Esta é a provocação trazida pelos já citados artigos 12 e 13 da LDB e a incitação a um trabalho coletivo, articulado e dialogal. Neste sentido, a gestão democrática deve ser uma gestão de autoridade compartilhada. Mas por implicar tanto unidades escolares como sistemas de ensino, a gestão deve ir além do estabelecimento, se colocando, sempre, como um desafio de novas relações de poder entre o Estado, o sistema educacional e os agentes deste sistema nos estabelecimentos de ensino (BRASIL, 1996).

Nascem daí, segundo Cury (2002, p. 56),

[...] os desafios e as perspectivas de uma democratização da escola brasileira, seja como desconstrução de desigualdades, de discriminações, de posturas autoritárias, seja como construção de um espaço de criação de igualdade de oportunidades e de tratamento igualitário de cidadãos entre si.

É deste conjunto que a gestão democrática impõe a questão dos fins da educação e que foi tão bem expressa no art. 205 da Constituição Federal de 1988.

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Após tratar da crise do paradigma burocrático e a ascensão do modelo gerencial em alguns países desenvolvidos do mundo a partir da década de 70 e uma consequente chegada dessa proposta no Brasil durante a década de 90, havendo a reflexão sobre os desdobramentos dessa nova forma de administrar na realidade educacional brasileira e tendo como referência a análise do PDE-Escola e as suas consequências na gestão, o capítulo seguinte apresentará as informações obtidas na pesquisa de campo, havendo a preocupação de relacionar os fatos diagnosticados na realidade empírica com os conceitos teóricos mencionados ao longo do trabalho.

## **5 O PDE-ESCOLA E SEU FUNCIONAMENTO CONCRETO NAS UNIDADES EDUCACIONAIS**

Serão apresentadas nesta introdução as informações sobre os critérios metodológicos utilizados para a pesquisa de campo. Tem-se este momento da investigação empírica como muito desafiante, pois a identificação e avaliação dos detalhes do que, realmente, se passa no interior de um ambiente escolar, espaço público em geral, é uma das conquistas mais complexas a ser conseguida numa pesquisa. O objetivo inicial deste trabalho era o de fazer a investigação, somente em instituições do município de Varginha que estavam sendo contempladas com a política do PDE-Escola. Mas, à medida que as investigações começaram, descobriu-se que apenas uma unidade nesse município estava sendo beneficiada pela referente política. Essa descoberta nos fez partir em busca de ao menos mais uma escola, sendo que o estabelecimento a ser investigado deveria ser, a partir daquele momento, em outro município. Tendo toda minha experiência profissional construída no município de Juiz de Fora, sendo também nessa cidade que fui despertado para a existência do PDE-Escola, achou-se oportuno que a unidade a ser investigada fosse na referida região. Por ter um número maior de instituições sob a aplicação da política estudada, ficou mais fácil a escolha da mesma.

Em pré-testes realizados em momentos anteriores nos dois municípios, constatou-se que muitas dificuldades seriam encontradas na obtenção de informações, principalmente porque se tinha como finalidade investigar grupos com interesses diferentes no interior das instituições escolares, sendo eles gestores e docentes, e isso geraria potenciais conflitos, como acabou se confirmando na efetivação da pesquisa.

As escolas pesquisadas se apresentavam em momentos diferentes da vigência do PDE-Escola. A unidade em Varginha ainda se encontra, atualmente, em processo de aplicação da política. Como já colocado no trabalho, a atual metodologia da proposta analisada, mudada desde de 2009, se apresenta, em sua construção, realizada na forma virtual, o denominado PDE-Interativo. Neste modelo, o estabelecimento é também selecionado por sua meta do IDEB não cumprida, porém, toda a elaboração do planejamento, levantamento das demandas da instituição e envio de dados ao MEC, são realizados por um grupo muito restrito de integrantes da escola contemplada. De acordo com a diretora, além dela, mais três pessoas participaram diretamente desse processo, sendo a vice-diretora, a supervisora e uma

representante da SME.

Já a unidade em Juiz de Fora, esteve em 2013 no seu último ano de inserção da política. Contudo, essa instituição teve aplicado em sua realidade o primeiro método do PDE-Escola, em que a metodologia, já descrita com detalhes no capítulo 2, se apresentava muito mais representativa na radiografia que o MEC estimulava as escolas a fazer no processo de implantação. Portanto, ao longo do trabalho, achou-se sempre relevante relacionar as diferentes metodologias, avaliando se a forma mais representativa e ampla na aplicação de uma metodologia pode ter despertado um desempenho com melhores resultados do que outra.

A pesquisa, em ambas as instituições, começou a ser realizada no 1º semestre de 2013. Os primeiros encontros foram realizados com as respectivas representantes das secretarias municipais de educação, visando o esclarecimento da investigação, tendo como finalidade a obtenção da autorização para que as escolas pertencentes às referidas redes pudessem ser frequentadas com o objetivo de realizar a investigação da rotina das mesmas, claro, à medida que os fatos estivessem relacionados à aplicação do PDE-Escola. Após a autorização, houve a ida às unidades, pois era importante conhecer o calendário das atividades da política pesquisada nas escolas. Foi ressaltado a todos, membros da secretaria e gestores, que o interesse era o de participar de reuniões pedagógicas, encontros para capacitação de docentes, reuniões de colegiado, leituras de atas de encontros que ocorreram no período em que o PDE-Escola foi anunciado aos docentes e atas das reuniões para respostas dos questionários aplicados pelo MEC em sua primeira metodologia de avaliação, esta última cabível apenas para a escola em Juiz de Fora.

Com a configuração do ambiente de construção da investigação, nas linhas seguintes serão relatadas as informações obtidas na vivência do cotidiano das escolas. Para uma melhor compreensão, se terão os objetivos, geral e específicos, desse trabalho guiando a organização da abordagem a seguir. Assim, após a apresentação do perfil socioeconômico e a explanação mais detalhada da estrutura, física e pessoal, das escolas pesquisadas, será retratada a maneira pela qual os gestores foram comunicados e preparados, não apenas para o entendimento e uma melhor incorporação da pesquisa, mas, também, sobre como se deu a relação com o corpo docente durante a implantação do PDE-Escola. Irá se verificar como esse grupo de professores se viu na nova política, procurando saber como se construiu a comunicação, sua incorporação, suas resistências e as razões para essas resistências. A partir daí, uma outra

finalidade foi identificar os eventuais embates que esses dois segmentos, fundamentais para o sucesso da política, tiveram na elaboração e execução da mesma. Um outro fator a se investigar será como os equipamentos escolares, a infraestrutura montada e as capacitações conseguidas com a inserção do PDE-Escola estão sendo utilizadas pelos docentes que passaram por todas as etapas da aplicação da política, e, de forma concomitante, tentar avaliar, sob a ótica dos gestores e professores, como se deu, e está se dando, a percepção destes a respeito de como eram as instituições antes e quais transformações as mesmas estão passando após a incorporação do PDE-Escola nelas, estabelecendo uma comparação com seu desempenho nos IDEBs.

## 5.1 INFRAESTRUTURA E CORPO DOCENTE DAS ESCOLAS PESQUISADAS

### 5.1.1 A unidade em Juiz de Fora

A instituição pesquisada foi fundada em 1984 por meio de uma mobilização dos moradores do bairro em que a mesma se situa. Essa junção de forças, à época, era denominada por “mutirão”, algo que, de acordo com membros da comunidade escolar, era muito comum no município durante o período de fundação da escola. Desde então, o estabelecimento passou por muitas readaptações e ampliações, sendo que sua última reforma, ocorrida entre 2009 e 2012, duplicou a capacidade de atendimento da unidade. Ressalta-se que a ampliação da instituição ocorreu no mesmo período em que ela se encontrava sob investimentos do PDE-Escola, apesar da obra não ter nenhuma relação com a política pública. Porém, esse ponto foi encarado como positivo por alguns entrevistados. Mais tarde se explorará melhor essa questão.

Antes que se inicie um detalhamento sobre a estrutura, pós-ampliação, da escola, serão passadas algumas importantes características da realidade socioeconômica na qual a instituição está inserida. Pensa-se ser relevante esse adendo, pois esses fatores se apresentam, sempre, como muito determinantes no bom funcionamento, ou não, de ações e políticas que são implantadas em estabelecimentos escolares.

Os dados do último censo demográfico do IBGE em 2010, indicam que o bairro em que a escola se situa possui 3.574 habitantes. A mesma pesquisa nos apresenta que cerca de 18% dos residentes não possuem captação de esgoto, havendo a constatação, em visitas realizadas, que há muitas ocupações irregulares, fator que corrobora os números em questão. Em uma dessas visitas, verificou-se que ainda existem muitas ruas sem asfaltamento, inclusive a via que dá acesso à entrada da escola. Essa é apenas pavimentada precariamente. Com a construção de uma Unidade Básica de Saúde ao lado da unidade escolar, se tinha a perspectiva que esse asfaltamento fosse ocorrer. Aliás, essa é uma questão importante, pois, até o término da investigação, o único equipamento público existente em todo o bairro era a escola. Essa situação mudaria em questão de meses com a inauguração do referido equipamento de saúde, reivindicação histórica dos moradores, pois os mesmos tinham que se locomover a outros bairros para serem atendidos.

Outro problema intensamente retratado por docentes e pela gestora é sobre a violência e as drogas presentes na realidade da população residente no bairro, gerando a presença constante do local no noticiário policial do município. Além disso, o aparato militar é presença regular nas ruas do bairro. Ainda, segundo docentes e gestores, essa presença é marcada por uma forte brutalidade, intolerância e desrespeito a boa parte dos moradores naquele local. Durante o período da pesquisa, constatou-se que os jovens da localidade estavam, por meio do estabelecimento e fortalecimento das gangues, em constante confronto com gangues de bairros vizinhos. Esse problema, além de aparecer como um drama vivido por moradores do local, se tornou um desafio para a escola, atingindo principalmente os turnos da tarde e da noite, período em que alunos adolescentes frequentam a instituição. A droga, reproduzindo os entrevistados, atinge, majoritariamente, os jovens do sexo masculino.

Também no bairro, os docentes e diretores relatam que há uma importante presença da prostituição. A gravidez precoce também é destacada como um desafio constante, pois em todos os semestres, de acordo com os relatos, há algum discente que enfrenta esse problema, havendo, constantemente, evasão escolar do discente. Como se vê, as condições sociais, econômicas e estruturais da realidade que fica no entorno da unidade na Zona da Mata é bastante precária, fazendo com que uma parte expressiva dos discentes que estão matriculados na instituição estudada sofram e sejam, direta ou indiretamente, atingidos pelos problemas identificados nas entrevistas e visitas feitas no local.

Quanto à retratação da instituição em si, o número de discentes matriculados está, de acordo com os dados disponibilizados pela própria escola, em 408. Há trinta e dois docentes, dos quais vinte e quatro são efetivos concursados e oito temporários. Desse total de professores efetivos, apenas quinze estiveram por todo o período da vigência do PDE-Escola, sendo que destes quinze, onze foram selecionados para a entrevista, pois a pesquisa tem como objetivo analisar a execução do PDE-Escola no contexto do ensino fundamental final, sendo esses onze, os docentes que trabalham na etapa a ser avaliada. A escola funciona em três turnos, com o matutino compreendido pelo fundamental inicial, o vespertino pelo fundamental final e o noturno pela EJA (Educação de Jovens e Adultos).

A diretora que se encontra no cargo atualmente afirma que a relação dela, enquanto representante do poder público, com a comunidade de pais e entorno, em geral, é muito satisfatória e recíproca. Quando a escola necessita da ajuda desses pais e comunidade para a divulgação de datas, comemorações e atividades da unidade, ela sempre se utiliza dos diversos líderes para que o objetivo seja alcançado. Afirma que quando é o grupo de moradores que precisa da estrutura escolar para a realização de qualquer atividade de interesse do bairro, ela cede a mesma para tais finalidades. No entanto, quando se questionou a relação específica com os pais e a qualidade desse intercâmbio, aparecem muitas ressalvas. A participação desses responsáveis quando convocados pela escola para a solução de problemas com seus respectivos filhos, de acordo com a gestora e muitos dos professores, é ruim e sem qualidade. A presença é sempre pequena, havendo a necessidade, por parte da escola, de criar atrações para que os pais se sintam motivados a estarem nesses encontros. Algumas estratégias já estavam sendo colocadas em prática quando do término da pesquisa, se destacando a organização de cafés e sorteios de brindes.

### 5.1.2 A unidade em Varginha

A escola em questão possui características diferentes da de Juiz de Fora, principalmente por seu tamanho – ela é a maior escola da rede municipal -, e pelo conjunto de bairros que atende, de acordo com as informações da própria gestão, a instituição abrange

dezesseis bairros, mais três povoados rurais. Em função dessa conjuntura, o número de alunos regularmente matriculados se encontra em 1600. O espaço físico é muito amplo, sendo que o estabelecimento, por ser relativamente recente, de 1998, não precisou, ainda, de maiores reformas, até porque já foi concebido como uma escola com uma estrutura física ampliada.

Destaca-se, claro, por razões de abranger tantas localidades, a heterogeneidade do corpo discente, e isso se notabiliza, segundo gestores e professores, como um enorme desafio para o trabalho de aproximação com essa comunidade. Os bairros atendidos têm perfis sociais bem diferentes, dificultando uma caracterização mais específica dos mesmos, como se conseguiu realizar em Juiz de Fora. Portanto, uma avaliação do perfil socioeconômico dos alunos, de suas respectivas famílias e do entorno da instituição, nesse trabalho, ficou muito mais por conta do que fora reproduzido pelos docentes e gestores.

As observações que mais constantemente foram apresentadas pelos entrevistados, diretores e docentes, são as relacionadas a pouca assistência de muitas famílias aos seus filhos. Quando questionados sobre o significado dessa assistência, expuseram que uma grande parte das famílias são bem desestruturadas, sendo que a presença masculina numa expressiva parte é inexistente, seja pela dependência química ou, simplesmente, pelo pai ter abandonado a família em algum momento. As mães, dessa forma, ficam sobrecarregadas com o trabalho, impedindo que uma dedicação maior à vida do filho possa ocorrer. Geralmente essa presença apenas acontece em um caso mais grave cometido pelo seu filho.

O tráfico de drogas e os seus efeitos é citado, mas sem ênfase, ao contrário do que foi visto na unidade da Zona da Mata. Os entrevistados afirmam que no interior da escola, em hipótese alguma, esse problema chegou, mas que na área externa, como em qualquer região periférica e com mais carências, o problema já existe.

A escola possui um total de 69 docentes, dos quais 40 são efetivos e 29 contratados. funcionando em dois turnos, manhã e tarde. Pela manhã encontra-se o fundamental inicial, sendo que à tarde o fundamental final. Foi percebido uma grande rotatividade de professores, por isso o número de profissionais entrevistados foi bem menor do que se esperava, sendo 10 ao total. Esse grupo, todavia, representa os docentes que participam, desde o início, da execução do PDE-Escola. Ressalta-se que a pesquisa avalia apenas a etapa final do ensino fundamental, por isso os entrevistados são os docentes desse segmento.

A participação da comunidade de pais, como já abordado em linhas anteriores, é

inconstante e difícil, daí essa unidade se utilizar nos últimos meses do ano passado de cafés, almoços e eventos com sorteios de brindes para a atração desse grupo. Segundo a gestora, houve um aumento importante de responsáveis em função da estratégia, por isso a mesma afirma que está convicta da continuidade de ações como essas. Sobre a relação com a comunidade local, que se localiza no entorno da instituição, a diretora afirma que é uma relação de parceria, pois sempre que um conselho de moradores requisita o espaço escolar para algo, a mesma cede sem maiores problemas.

## 5.2 OS GESTORES NA INCORPORAÇÃO E NA COMUNICAÇÃO DO PDE-ESCOLA AOS DISCENTES

### 5.2.1 A unidade em Juiz de Fora

Essa unidade teve duas gestoras durante a vigência do PDE-Escola (2009-2013). Com a atual gestora, no cargo desde 2011, houve dois encontros em diálogos que duraram, cada um, aproximadamente uma hora. No primeiro encontro foi aplicado um questionário semi-estruturado com quatorze perguntas. O mesmo foi respondido no encontro presencial, e sua continuidade, por questões de limitação de tempo, ocorreu à distância. O segundo encontro foi utilizado para que dúvidas obtidas nas respostas fossem esclarecidas, sendo que a mesma se disponibilizou, sem maiores empecilhos, em participar.

Já a entrevista com a primeira diretora se demonstrou essencial, pois era a mesma que geria a escola no período em que a política pública foi introduzida na instituição. Apenas ela poderia passar as informações que contemplam essa parte da pesquisa, todavia, a mesma, ainda lotada no estabelecimento, estava de licença maternidade, sendo que houve aproveitamento de sua gravidez para que outras licenças atrasadas e acumuladas fossem incorporadas, totalizando um período de um ano e meio que a ex-diretora ficaria fora da escola. Foi exatamente nessa época que se realizou a pesquisa na instituição, dessa forma, o contato com a mesma foi realizado virtualmente.

A instituição foi incluída na política do PDE-Escola por razões de seu baixo IDEB no

ano de 2007. A meta para o ensino fundamental final dessa unidade era de 2,4, e ela atingiu a nota 2,3. Portanto, a comunicação de que a escola seria contemplada com a política foi realizada no final do 1º semestre de 2008.

A gestora, responsável pelo estabelecimento escolar no ano de sua aplicação, recebeu a informação sobre a política governamental em um período em que ela não tinha consciência da existência da mesma, reforçando a ideia de que a proposta era, mais uma vez, hierarquizante e verticalizada. Todo o comunicado por parte dos representantes do governo, realizado em março de 2008, foi, na opinião da gestora, rápido e atropelado. A partir dessa notificação, a mesma, junto com sua vice-diretora à época, foi convocada pela SME para participar de uma capacitação com técnicos do MEC que apresentariam os detalhes da nova política em vigência. Essa qualificação ocorreu em duas semanas. Segundo a diretora, os encontros foram extremamente produtivos, mas rápidos, sem muitas oportunidades para os devidos esclarecimentos e aprofundamentos a serem realizados.

Após o término dos encontros, as gestoras foram imediatamente direcionadas, na primeira quinzena de maio, a fazerem o comunicado da proposta aos docentes da escola. A diretora enfatiza que o período foi extremamente curto, e isso prejudicou sua interlocução com os professores. Nessa fase do PDE-Escola não havia a obrigatoriedade da unidade aderir ao Plano, portanto, a gestora, após a apresentação do mesmo aos professores, teria que organizar uma votação para que este grupo decidisse pela adesão, ou não, da instituição à nova política.

Com essa pressão, em encontro realizado no dia 10 de maio de 2008, uma reunião pedagógica em que os professores são pagos para estarem presentes nela, houve o esclarecimento aos docentes sobre todo o projeto federal. As primeiras reações, de acordo com a gestora, foram muito negativas. Os comentários mais comuns, segundo seu depoimento e depois confirmado na entrevista com os docentes que estiveram na reunião, eram os de que mais uma vez o governo fazia a imposição de uma política, que eles, docentes, nem o sindicato, haviam sido convocados ou convidados para terem consciência e proporem algo, etc. Ainda no contexto de repercussão da proposta do PDE-Escola, de acordo com a diretora, foram ouvidos questionamentos sobre se a política iria remunerá-los melhor, pois o trabalho certamente aumentaria. Com a resposta negativa, a reação, por parte de alguns, foi a de imediatamente se colocarem contrários ao discutido. Esse contexto é muito bem analisado nas

seguintes palavras de Galvão, Silva e Silva (2012, p. 32):

As resistências dos professores são também consideradas, expressando-se, em geral, pelo corporativismo, autoritarismo e a formação acadêmica insuficiente. Os docentes são apontados como um dos mais relevantes focos de resistência da escola, em geral, por sua compreensão equivocada do que poderia ser uma gestão democrática, trazendo para eles uma centralização constante das informações e decisões, ressaltando, sempre, os prejuízos trazidos com as atitudes, quase sempre, corporativas.

Exatamente no período em questão, a gestora e professores disseram que as relações com o governo municipal se encontravam muito tensas, pois as negociações salariais estavam paralisadas, sendo um fator de objeção maior para a aceitação da política pública. Em algumas assembleias realizadas, o sindicato já havia se posicionado contrário à política do PDE-Escola. O argumento principal, segundo docentes sindicalizados, era a de que as categorias não foram consultadas durante a elaboração da iniciativa e que a mesma era oriunda de intervenções do Banco Mundial na educação brasileira, portanto, nessas condições não deveria ser aceita. Constata-se, claramente, uma mistura de processos bem diferentes, mas que no final não são relevadas pelos elaboradores das políticas públicas.

Com o término da reunião de comunicação, ficou acordado que os docentes teriam um prazo para tomarem a decisão de aderirem, ou não, ao PDE-Escola. Um grupo de docentes pediu esse tempo, visando maiores esclarecimentos sobre a política, recorrendo, dessa forma, à versão do sindicato sobre a mesma. A gestora afirmou que, à época, via na política uma grande oportunidade para a melhoria da escola e que muitas das requisições de aumento de estrutura de várias disciplinas escolares, poderiam ser conquistadas com aquele momento. Para isso, a mesma iniciou um forte esforço político, visando a conquista da maioria necessária para que o PDE-Escola fosse aceito pelos professores. Em uma reunião realizada duas semanas depois, 84% dos docentes optaram pela adesão.

### 5.2.2 A unidade Varginha

É importante ressaltar que a metodologia de aplicação do PDE-Escola na unidade educacional desse município é a que passou a predominar na 2ª fase da referida política,

exatamente a partir de 2009. Assim como na escola em Juiz de Fora, a instituição no sul de Minas teve duas gestões no período que compreende a execução do Plano, sendo que a única que se colocou à disposição para esclarecimentos sobre a implantação e execução do programa foi a que esteve no cargo até o final do ano passado. A atual gestora argumenta que pelo pouco tempo no cargo, não possui informações suficientes à respeito do PDE-Escola, mas se colocou à disposição para ser entrevistada como docente, pois era a função que desempenhava quando a política foi incorporada à unidade.

A transição de direção ocorreu do fim do ano de 2013 para o início de 2014, portanto, no período em que as entrevistas com a gestora e docentes estavam ocorrendo com mais intensidade, este foi compreendido pela eleição, o que comprometeu muito a coleta de dados. Esse processo dificultou, imensamente, a obtenção, por todo o 2º semestre, de participações nas reuniões, presença nas capacitações e, principalmente, conversas com os professores.

O mesmo questionário foi aplicado à gestora do estabelecimento varginhense, ou seja, perguntas semi-estruturadas, em um total de quatorze. Houve dois encontros, ocorridos entre os meses de agosto e setembro de 2013. A partir desse momento, se soube da razão da incorporação da instituição ao PDE-Escola. Foi no ano de 2009 que a unidade obteve um IDEB 3,4, sendo que sua meta projetada era de 3,6. Já na primeira conversa, a gestora afirmou que houve uma razão específica para a queda do IDEB da escola, e essa foi o rompimento da professora de língua portuguesa com todos os segmentos da instituição, passando pela gestão, coordenação, colegas e, principalmente, discentes. Confrontos constantes compreendiam a relação da docente com os alunos, e essa atribulada relação permaneceu por todo o ano letivo de 2009, comprometendo as médias dos discentes, elevando a evasão no 9º ano e interferindo no desempenho dos mesmos na Prova Brasil, critérios fundamentais na obtenção do IDEB.

Apenas no final de 2012 a escola foi requisitada pela SME e o MEC, visando o preenchimento do questionário e dos dados necessários para que a instituição iniciasse o processo de implementação do PDE-Escola. Porém, como já afirmado em outros instantes do trabalho, principalmente no capítulo 2, em que se justifica com mais detalhes a transição de metodologia do Plano, a unidade em Varginha é incorporada pelo projeto em sua versão interativa, versão esta que gera uma simplificação exagerada na sua comunicação, mobilização e, conseqüentemente, em sua execução na instituição contemplada.

As palavras da gestora ilustram muito bem esse empobrecimento de discussão e

representatividade, pois ela afirma que foi comunicada numa 6ª feira, em janeiro de 2012, que tinha que fechar, de forma virtual, o preenchimento dos dados da escola, porque esse era o requisito para que a mesma não perdesse o prazo, estipulado para se encerrar na 2ª feira da semana posterior, ou seja, o grupo (diretora, vice-diretora, coordenadora e representante da SME) tinha apenas três dias para organizar informações que demandariam alguns meses, palavras da própria gestora, para serem viabilizadas de forma justa, criteriosa, representativa e minimamente democrática.

Como visto, não houve curso nenhum realizado pela gestão ou membros da SME, não foi facultativa a inclusão da escola, o processo foi realizado em pleno período de férias, impedindo, realmente, qualquer participação dos docentes, não havendo nenhum prazo para qualquer levantamento de dados por meio dos muitos questionários aplicados na primeira metodologia do PDE-Escola, ou seja, esse contexto ilustra, mais uma vez, muito bem a afirmação realizada no capítulo 2 de que a simplificação metodológica enfraqueceu, intensamente, uma maior representatividade e participação dos muitos segmentos da escola na elaboração do Plano, algo oferecido pela 1ª fase da metodologia.

Todas as informações sobre as demandas estruturais da instituição, as sugestões de cada professor, reflexões sobre interação professores-gestores, professores-professores, gestores-comunidade e docentes-comunidade, estimuladas na aplicação da 1ª fase do PDE-Escola, foram ignoradas nessa etapa interativa, claramente, produzindo uma execução em sua elaboração atropelada e irresponsável da política pública.

Questionada sobre quais eram os responsáveis mais diretos pelo planejamento inadequado, a diretora destacou que a SME enfrentava uma fase de transição no cargo de secretária, e que isso era uma relevante questão. O diálogo entre MEC, SME e unidade escolar ficou comprometido, principalmente por essa razão. Mas no desenrolar da entrevista, apesar de ter destacado a pouca representatividade democrática na maneira em que se deu a elaboração do PDE-Escola na instituição, a diretora afirmou que ela, por ser muito conhecedora das demandas da escola e dos docentes, conseguiu compensar as falhas do processo, inserindo, exclusivamente, reivindicações que há muito os docentes realizavam para suas respectivas disciplinas escolares. Segundo ela, o impacto da desorganização foi minimizado por razões de seu tempo no cargo e a relação que possui com os professores.

### 5.3 A ELABORAÇÃO DA METODOLOGIA NA UNIDADE DE JUIZ DE FORA SOB A ÓTICA DOS GESTORES E PROFESSORES

#### 5.3.1 A visão da gestora sobre a implantação da metodologia

Essa parte do trabalho, dedicada à forma sobre como se deu a incorporação e execução da metodologia do PDE-Escola, será cabível, excepcionalmente, apenas para a realidade do município de Juiz de Fora, pois, como já destacado no item anterior, a instituição em Varginha não foi contemplada por essa etapa, reflexo da simplificação da implantação nela e a agilidade para o cumprimento de prazos, fruto das irresponsabilidades administrativas do MEC, mas, fundamentalmente, da SME.

Foram aplicados questionários a todos os docentes selecionados previamente para a entrevista, compreendendo um total de onze professores. Ressalta-se, mais uma vez, que esses são os profissionais que estiveram trabalhando na instituição por todo o percurso de aplicação, execução e avaliação da política estudada, daí a escolha dos mesmos. Os contatos começaram a ser feitos a partir do 2º semestre de 2013, seja por contato direto ou de forma virtual. Todos os docentes receberam seus questionários entre agosto e setembro de 2013, mas o retorno dos mesmos com as respectivas respostas, em sua integralidade, ocorreu apenas em abril de 2014. As dificuldades foram muitas, desde professores que possuem e-mail para constar, não ativando os mesmos, compreendendo profissionais que passaram a evitar o contato com a pesquisa, sempre com justificativas de estarem muito atarefados, até docentes que receberam três versões do questionário por terem perdido as mesmas, e que apenas se conseguiu sua resposta efetiva quando a entrevista foi realizada pessoalmente.

A gestora afirmou que foi muito difícil convencer os docentes a aderirem com seriedade e engajamento em relação aos questionários da implantação da metodologia que os professores tiveram que responder. Na ótica da diretora os questionários eram muito amplos e profundos, gerando, talvez, um desestímulo e uma conseqüente dificuldade de entendimento, por parte dos docentes, das intenções de cada pergunta.

Ela ressalta de positivo o fato das perguntas terem despertado uma oportunidade para que se soubesse o que os professores pensavam sobre o funcionamento da escola, a relação com a comunidade, com os pais, os alunos, as adversidades identificadas por eles na relação

com a gestão, possíveis razões que dificultavam uma proposta de trabalho diferente no dia-a-dia escolar, ou seja, muitas questões puderam ser identificadas e serviram de suporte para a elaboração de um plano de ação.

É importante destacar que esses questionários geraram uma tensão muito grande entre os segmentos envolvidos em suas respostas, pois os docentes foram estimulados a avaliar os gestores, e estes a avaliarem os professores, mas ninguém tinha a obrigação de se identificar, pois essa ação era facultativa.

A mesma gestora abordou que, apesar das expectativas, as respostas foram consideradas, de uma maneira geral, muito modestas e pouco produtivas sobre o propósito da ação. Questionada sobre essas modestas e superficiais respostas, ela referenciou muitas possibilidades, mas foi enfática em destacar uma possível inibição dos docentes em criticarem a instituição a qual faziam parte, pois, ao estabelecerem as críticas, estariam se colocando como responsáveis pelo fracasso, algo que pode ter desvirtuado uma maior autenticidade das respostas.

Outra questão levantada é a associada aos professores imaginarem que a direção ao ler as respostas poderia tomar as críticas para si, gerando uma piora nas relações desses grupos, apesar da diretora enfatizar que essa possibilidade jamais foi cogitada e nunca aconteceria em sua gestão. De qualquer forma, a intenção do Plano, segundo a diretora, era a de criar um ambiente em que a instituição pensasse o funcionamento de sua rotina, refletisse também sobre o verdadeiro papel de cada um na engrenagem em questão, de como estavam se dando as relações entre os membros que compõem a unidade, sendo que esse resultado, para ela, foi alcançado, apesar das respostas modestas, pouco profundas e artificiais. Todavia, ela justifica que essa superficialidade deve ter ocorrido por uma total falta de costume dos estabelecimentos educacionais, incluindo o gerido por ela, de praticarem e se envolverem com ações e atividades como essa. Esse exemplo se aplica a uma das tentativas da proposta do PDE-Escola que é a de criar o sentido de empoderamento dos profissionais sobre a escola, sendo ilustrado no seguinte pensamento:

O empoderamento nas escolas se dá a partir do momento em que, através das instâncias de debate, os professores têm o poder ou a autonomia para planejar, acompanhar, controlar e avaliar, de forma direta, as iniciativas propostas, tendo em vista, sempre, atingir os objetivos estabelecidos nas várias esferas de execução de uma política pública (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 48).

Mas, infelizmente, há o destaque de que a continuidade das avaliações por parte das gestões posteriores não ocorreu, e que, claramente, foi viabilizada na época em questão, exclusivamente, por razões do estímulo da aplicação do PDE-Escola.

### 5.3.2 A visão dos docentes sobre a aplicação da metodologia

Os docentes claramente ficaram incomodados com os questionários para a aplicação da metodologia do Plano. Faz-se o destaque para algumas das justificativas utilizadas por esse grupo em respostas apresentadas ao pesquisador, entre elas se destaca o argumento já exposto em linhas anteriores, quando da reunião em que a gestora apresentou o PDE-Escola aos docentes, o de que se confirmou o aumento do trabalho deles, realçando que desconfiavam desde o início sobre essa elevação da carga de responsabilidade e culpabilidade. Outra resposta obtida recorrentemente foi a de que não havia a necessidade de tantas perguntas, pois um número expressivo dos questionamentos, segundo eles, não era compatível à realidade em que trabalhavam, e que, como de costume, seria um esforço em vão, pois o retorno por parte das secretarias possivelmente não ocorreria.

Questionados sobre se sentiram coagidos em realizarem críticas nas respostas, todos afirmaram que não, mas que desconfiavam que a diretora, à época, poderia interpretá-las com alguma carga de intencionalidade, levando-as para o lado pessoal, daí o fato de quase todos os docentes, à exceção de um, não terem colocado seus nomes nos questionários. A escola estava dividida naquele período, pois há alguns meses, fim de 2007, a instituição passou por um processo eleitoral bem conturbado que ainda deixava marcas, de acordo com a fala de muitos docentes. Essa razão, ainda segundo professores, gerou uma maior precaução de uma expressiva parte dos profissionais efetivos nas respostas, principalmente os que haviam apoiado a oposição.

Neste aspecto, duas passagens representam muito bem esse momento vivenciado em instituições públicas educacionais:

Junto com o professor, a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa pelo poder, explícita ou não, no qual as pessoas que agem na e

sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo. Assim, quase sempre, visam a garantir que suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre as dos demais sujeitos (GALVÃO; SILVA; SILVA, 2011, p. 36).

A escola reverbera e reproduz as formas pelas quais a política opera na sociedade. Assim, mesmo quando há procedimentos, em princípio, mais democráticos na organização da gestão da escola, como é o caso das eleições de diretor, pode-se verificar problemas comparáveis aos existentes nos pleitos regulares existentes na política partidária, por exemplo (SOUZA, 2012, p. 86).

Sobre a possível virtude levantada pela diretora de que o questionário pudesse estimular um ambiente para que a instituição se enxergasse, se avaliasse e, com isso, pudesse melhorar, todos os docentes afirmaram que a escola já estava acostumada a fazer isso. Transparece, nesse momento, um conflito de versão entre a informação colhida com a gestora e a apresentada pelos professores. Após essa resposta, os docentes foram questionados sobre como essas constantes avaliações se materializavam no dia-a-dia, já que as mesmas, de acordo com eles, ocorriam com frequência. A maior parte teve dificuldades para responder de forma mais concreta, mas as versões mais vistas foram as de que as reuniões pedagógicas, realizadas uma vez por mês, se apresentavam com essa finalidade, ou seja, a da realização de uma auto-avaliação. Houve a presença em quatro das seis reuniões pedagógicas ao longo do 2º semestre de 2013 e 1º semestre de 2014, não sendo identificado esse momento de reflexão apontado pelos professores nos referidos encontros.

#### 5.4 A CONSTRUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO: TENSÕES ENTRE GESTORES E DOCENTES

##### 5.4.1 A construção na escola em Juiz de Fora, segundo a diretora

A gestora da escola nesse município afirmou que todas as proposições pedagógicas ficaram por conta dos profissionais que ministravam os conteúdos escolares, pois eram os mesmos que conheciam a fundo as carências de suas áreas e disciplinas. Dessa forma, tentando oferecer essa autonomia aos docentes, quatro encontros foram organizados para que os professores das áreas pudessem se reunir e estabelecerem suas necessidades, sem a certeza

de que todas seriam contempladas.

Nesses encontros, de acordo com a gestora, todos os momentos se apresentaram como muito produtivos, com discussões longas e relativamente intensas e profundas, ao contrário do percebido nas respostas dos questionários.

De acordo com o relatado nas atas dos respectivos encontros, as conversas foram feitas por etapas. Num primeiro momento foi estabelecido aos docentes o propósito daquelas reuniões e um norteamento sobre o que os mesmos deveriam refletir. O encontro posterior foi direcionado a um levantamento de necessidades gerais, ou seja, de bens coletivos que seriam usados por todos. No terceiro momento ficou estabelecido que as discussões seriam realizadas por turno, pois as necessidades de cada segmento são distintas, justificando a estratégia. A última reunião foi organizada para que áreas disciplinares em comum pudessem dialogar na tentativa de estabelecerem um planejamento minimamente interdisciplinar. O interessante do relatado na ata desse último encontro foi que se sugeriu conversas entre docentes do segmento do ensino fundamental inicial com os pertencentes ao fundamental final, algo que, de acordo com a diretora e docentes entrevistados, era considerado bastante ousado. Mas, infelizmente, em informações colhidas no período em que a pesquisa estava sendo realizada, já em um momento posterior à efetivação desses encontros, as ousadas práticas não foram levadas à frente.

Segundo a diretora, muitas reivindicações, à época, foram levantadas, todas justas e coerentes, para que cada turno, segmento e disciplina pudessem ter um mínimo de estrutura para a realização de um trabalho de qualidade com os discentes. Ela afirma que esse momento foi altamente enriquecedor para a instituição, e que nos dezoito anos de serviços prestados à rede municipal, nunca presenciou instantes tão importantes no interior de uma escola e que efetivamente criavam uma atmosfera de melhoria nas condições da prática educacional.

Nenhuma disciplina escolar, de acordo com a entrevistada, deixou de ser contemplada em suas requisições mais importantes, viabilizando uma boa condição para que, estruturalmente, a escola pudesse evoluir. Todavia, uma percepção que a gestora tinha a partir daquele momento era a de que os docentes, a coordenação e as futuras gestões, sejam elas no interior da escola ou exteriores à mesma, dariam continuidade aos diálogos entre os turnos, por áreas em comum, realizariam, na medida do possível, reflexões sobre os erros e acertos cometidos no dia-a-dia, que seriam procuradas, constantemente, formas de melhorar as

relações com os pais e, fundamentalmente, com os discentes, ou seja, que o realizado durante a metodologia do PDE-Escola, pudesse ficar de vez como prática institucional. Mas, após dois anos de término do momento retratado, a agora ex-diretora, afirma que nada daquele clima de interação, de busca por inovação, de auto-avaliação, ficou. As frustrações com a rotina, o excesso de trabalho dos docentes que, geralmente, acumulam funções em outras escolas, os problemas sociais que afetam a instituição constantemente, a desmotivação salarial generalizada que predomina sobre a carreira dos docentes de escola básica, segundo ela, minaram e minam qualquer tentativa de seguir em frente com experiências que deveriam continuar.

#### 5.4.2 A construção do Plano de Ação na ótica dos docentes da escola em Juiz de Fora

Na verdade, a versão dos docentes entrevistados nessa etapa de implantação do PDE-Escola não se choca em praticamente nada aos relatos apresentados pela gestora executora da metodologia na unidade em questão, ao contrário, reforça o que foi dito por ela. Portanto, a preocupação será a de trazer acréscimos ao que não foi elucidado pela diretora.

Os professores enfatizaram os vários momentos de discussões, encontros com docentes que os mesmos não estavam acostumados a dialogar, principalmente sobre os temas em comum que há com áreas complementares, havendo também o estímulo à possibilidade de realizarem reflexões sobre a prática de comportamentos deles próprios na instituição, ou seja, ressaltaram a experiência vivida como inesquecível e singular, algo que, para muitos, também se perdeu ao longo dos anos, onde não havia mais a vigência da metodologia do PDE-Escola.

Sobre todo esse contexto, foi destacado por um expressivo número de docentes que a SME realizava, naquele mesmo período da elaboração da metodologia, encontros para que todos os profissionais da educação municipal discutissem os programas curriculares de cada disciplina, sempre estimulando, nesses encontros, que houvesse uma maior integração entre as diferentes áreas. Alguns docentes, como já descrito, destacaram essa coincidência como positiva, pois, para eles, havia uma sintonia entre as demandas do PDE-Escola, política implantada na instituição, com o requisitado pela rede municipal, porém, alguns outros realçaram que em muitos instantes não sabiam se estavam realizando um diálogo relacionado

à política pública ou aos encontros curriculares.

Consultando as atas das respectivas reuniões, percebe-se que em um mesmo encontro, ocorrido num sábado pela manhã, a 1ª metade deste foi direcionado à discussão curricular, e em uma 2ª metade, voltaram aos debates a respeito da metodologia do PDE-Escola. Questionados sobre esse acúmulo de temas numa mesma reunião, os docentes, em sua maioria, responderam que fatos como esse, ou seja, o atropelo de temas, é bastante comum nos encontros da rede municipal, quase sempre gerando pouco foco nas muitas demandas propostas, não permitindo o aprofundamento das discussões.

Muitos entrevistados também levantaram os desafios que foram se tornando as reuniões ao longo do processo de implantação do PDE-Escola, pois, pela primeira vez, sentiam que as mesmas apresentavam um propósito, estavam sendo úteis, apenas não sabiam se as demandas sugeridas ou as propostas de aquisição de materiais seriam atendidas, mas se sentiam mais estimulados. Colocam o diálogo com outras áreas, por mais similares e complementares que fossem, como uma das questões que maior dificuldade tiveram ao longo dos debates. Afirmam sobre o desafio desse passo, pois, nunca, foram levados a pensar de forma interdisciplinar, nem mesmo durante a formação acadêmica. Aliás, foram levados a refletir que a academia, nesse aspecto, se apresenta extremamente falha e deficitária. Realçam, também, que durante todos os anos de experiência profissional ouvem os discursos sobre a interdisciplinaridade, multidisciplinaridade e até a transdisciplinaridade, mas que nunca fizeram, porque em tempo algum aprenderam, na teoria e na prática, essas relações.

Todos os entrevistados relataram que foi a primeira vez que, efetivamente, um diálogo interdisciplinar foi vivido pelos mesmos em um espaço escolar. Destacam que, ao longo do tempo, boa parte dos planos traçados e das ideias criadas em conjunto com outras áreas não foram levadas à frente, seja por uma não continuidade das reuniões com esse propósito, seja pela resistência criada por eles mesmos, pois ações como essa requerem planejamento e avaliação constantes, e o regime de trabalho das instituições da rede não oferecem e nem se adequam a essa realidade.

#### 5.4.3 A implantação do Plano de Ações sob o olhar da gestão em Varginha

O diálogo na unidade de Varginha ficou completamente comprometido pelas razões já

apresentadas. Pela elaboração do Plano ter sido realizada às pressas e em pleno período de recesso escolar, mês de janeiro, não houve como os professores serem incorporados no levantamento das demandas, muito menos se criou um ambiente de discussões, muitas delas necessárias para o enriquecimento das relações na própria instituição, como visto nos exemplos apresentados na realidade da escola em Juiz de Fora.

Mas a diretora aponta, por vários instantes da entrevista, que todo o preenchimento protocolar que fez na fase do Plano de Ação virtual foi pautado no conhecimento que possuía sobre as demandas dos docentes. Todo esse conhecimento, essa sintonia, é argumentado por ela como fruto de anos de convivência e conversações com o corpo docente efetivo. Vale ressaltar que apesar de constantemente afirmar ter ouvido os docentes e que a maior parte dos pedidos foram legitimados por eles, sempre quando se refere aos encaminhamentos e procedimentos no preenchimento eletrônico do PDE-Escola, a gestora os realiza na primeira pessoa do singular, dando uma forte conotação personalista às proposições, atitude explicada por Mendonça (2001, p. 37)

Este grupo formador do quadro administrativo constitui uma espécie de estamento burocrático, que não pode ser confundida com a burocracia, no sentido assinalado por Max Weber, como estágio mais avançado da dominação racional-legal. O estamento burocrático, ao contrário, gerado no patrimonialismo e bebendo em sua fonte, nutre-se de seus princípios, acolhendo das novas propostas, sejam burocráticas ou gerenciais, apenas seus procedimentos formais. Essa caracterização permite compreender um tipo de servidor pertencente ao Estado não moderno, nascido do patrimonialismo, por ele alimentado e dele alimentador, uma vez que se amolda às mudanças, adotando, tão somente, aparência de democrático e representativo.

Apesar da preocupação em demonstrar que, na medida do possível, tinha consciência das emergências de cada professor que ministrava alguma disciplina escolar na instituição, a diretora reconheceu que a não participação efetiva desse segmento em discussões coletivas pode ter comprometido uma maior representatividade e futura efetividade da política em si, porém, sempre se eximindo de ser a responsável por esse problema, mais uma vez, a gestora direcionou toda a culpabilidade da elaboração atropelada à boa parte da cúpula da SME daquele período.

Essa questão de responsabilizar recorrentemente à SME, gerou uma necessidade de que algum integrante desse segmento pudesse ser ouvido, visando o esclarecimento, dentro do

possível, das acusações apontadas pela gestora. Uma entrevista foi prontamente agendada após o contato telefônico, e no dia e horário marcados, houve o recebimento por um membro do corpo de administradores. Ao expor o que estimulou o encontro, entre outros fatores, prontamente houve a confirmação, por parte da secretária adjunta de educação, de que a desorganização no secretariado municipal, na época citada pela diretora, era muito grande, principalmente pelas razões de transição, como também destacado pela gestora em outros momentos. Contudo, uma outra versão importante surgiu na conversa em questão, a de que a instituição pesquisada se notabilizava, e ainda se notabiliza, na rede por apresentar uma expressiva desorganização, principalmente em relação à apresentação de dados e cumprimento de prazos, e que a informação que circulava, à época, era de que as razões para o atropelo, em grande parte, se deviam à gestão da escola.

Em meio ao confronto de versões, há o MEC e os docentes. Em relação ao Ministério da Educação, aconteceu o direcionamento de quatro *e-mails* com a expectativa de que o órgão retornasse na tentativa de enviar a sua versão sobre o episódio, mas não ocorreu a obtenção desse retorno em nenhum deles. Quanto aos professores, pelas razões já destacadas, a participação deles na elaboração do Plano e da metodologia foi nula, por isso quando este grupo foi requisitado a apresentar alguma informação a respeito dessas ações, respondendo as perguntas do questionário, eles se recusaram ou se demonstraram totalmente inaptos para exprimir suas respostas.

## 5.5 A EXECUÇÃO DO PLANO DE AÇÃO: CONTRADIÇÕES, ACERTOS E ERROS

O momento de implantação da política pública analisada foi, certamente, o que apresentou mais contradições, embates e diferentes perspectivas de educação dos grupos entrevistados, isso em ambas as instituições. Além disso, destaca-se, também, como o momento em que o PDE-Escola foi materializado nas unidades contempladas. Essa materialização gerou muitas reações e respostas intrigantes a respeito da chegada e utilização dos equipamentos pedagógicos e no comportamento dos capacitados no decorrer da realização das qualificações. Foi também o instante em que se comprovou o resultado de uma

experiência em que os materiais que chegaram refletiam os encontros, debates e planejamento realizados, mas, por outro lado, quase tudo foi requisitado por um grupo restrito de pessoas, não tendo a participação dos docentes. Algumas das respostas e muitas perguntas serão apresentadas nas linhas a seguir.

### 5.5.1 A materialização do PDE-Escola em Juiz de Fora: a visão da gestão

A avaliação na unidade em Juiz de Fora foi muito positiva, pois a pesquisa foi realizada na instituição em um período em que todas as etapas do PDE-Escola já haviam sido cumpridas, bem ou mal. As frustrações, as culpabilizações, as diferenças de posições, a percepção de uma política mal executada e equivocadamente aproveitada, as acusações, a inadequada prestação de contas, ou seja, as muitas interpretações e percepções já estavam prontas, sendo necessário apenas captá-las, e aí vem o maior desafio, pois as informações passadas exclusivamente pelos gestores e docentes nas respostas protocolares dos questionários não são suficientes para que se alcance respostas que contemplem, de fato, todas as questões em jogo.

Como foi possível estar mais presente na rotina dessa instituição, houve uma maior oportunidade de identificação das possíveis transformações geradas pelo PDE-Escola. Esse contato propiciou uma relação mais plena entre o identificado no planejamento, as carências pedagógicas apontadas, os pedidos que se concretizaram e o nível de aproveitamento realizado por parte de gestores e docentes, oferecendo uma interpretação de todo o ciclo da política, sendo ele bem ou mal executado. Castro (2011, p. 128) destaca que

[...] a escola pública ainda é vista por quem nela trabalha como se fosse sua propriedade. O diretor, mas também o professor, comportam-se como donos de seus cargos, dos alunos e de suas classes. O gestor, principalmente, funciona como guardião dessa concepção, evitando a interferência de alunos, pais e qualquer outra pessoa que queira avaliar seu desempenho.

Muitos foram os equipamentos adquiridos após o planejamento, sendo alguns deles materiais para experimentações na disciplina de ciências, porém, sem que houvesse um

espaço exclusivo para seu uso. Houve também mapas e atlas geográfico e histórico, livros paradidáticos que contemplavam todas as séries e conteúdos disciplinares, inclusive obras que complementavam a formação pedagógica e teórica do professor. Além disso, se adquiriu jogos matemáticos, equipamentos para a prática do xadrez, materiais esportivos de uso exclusivo para a disciplina de educação física, *data-show*, *notebooks*, televisores, três aparelhos de DVD.

Após a chegada dos materiais pedagógicos, todos requisitados durante a preparação do Plano de Ação, foi a vez de se decidir sobre qual seria o tema da 1ª capacitação a ser realizada, em trabalho, na história da instituição. Após uma reunião realizada e muitas sugestões, se escolheu o seguinte tema: *Metodologias educacionais e propostas concretas para que as mesmas melhorem o cotidiano escolar*. Essa qualificação foi executada em dez encontros realizados no ano de 2011. A 2ª capacitação ocorreu no decorrer do ano de 2013. Escolhida sob os mesmos critérios da anterior, o tema dessa foi: *A arte como conceito estratégico na educação cotidiana*. Dos oito encontros, houve a presença em quatro deles.

Boa parte das informações que serão reproduzidas a seguir foi passada pela 2ª gestora, principalmente as que dizem respeito ao uso dos equipamentos por parte dos docentes, mas as referentes à chegada desses materiais refletem, em maioria, o diálogo com a 1ª gestora. Ambas apresentam uma posição em comum, a de que se sentem muito frustradas com o pouco e, em muitas das vezes, nenhum aproveitamento dos equipamentos pela maior parte dos docentes.

O caso mais notório, de acordo com ambas, é o dos livros paradidáticos, pois os professores constantemente faziam reclamações à respeito da condição da biblioteca da escola, havendo a concordância das diretoras que esse espaço, há um expressivo tempo, se encontrava completamente abandonado e nada potencializado. Na verdade, por oito anos, a biblioteca da instituição ficou restrita a um espaço improvisado, onde boa parte dos livros do acervo estavam acumulados e em posições que dificultavam o manuseio dos discentes e docentes, desestimulando o interesse dos mesmos pelo uso do acervo. Uma das grandes metas de transformação, estipulada durante o planejamento metodológico do PDE-Escola, era a revitalização do espaço em questão. Claro, seria necessário a viabilização, também, de uma nova sala física, pois, como já dito, a mesma era improvisada.

Já se apresentou em linhas anteriores uma informação de que a reforma e ampliação

do prédio escolar ocorreu, concomitantemente, à preparação do Plano, o que estimulou, mais ainda, em se pensar num novo espaço para a biblioteca, pois na planta constava a construção de uma sala específica para tal função. O contexto estava armado para que, realmente, a ideia da revitalização fosse bem sucedida. Já em 2012, a estrutura se encontrava finalizada, uma bibliotecária contratada, os livros que sempre ficaram empilhados, finalmente organizados, materiais paradidáticos adquiridos e apresentados em condição de serem vistos, mas, fundamentalmente, faltando o principal, alunos, professores, projetos de leitura, livros devidamente otimizados. A frustração era total por parte da gestão, pois o espaço funcionava ativamente há sete meses, desde o início da pesquisa, e poucos docentes criaram condições, estímulos, projetos, hábitos, para que discentes frequentassem aquele lugar.

As gestoras enfatizam que há uma ampla quantidade de livros voltados para a formação complementar de docentes em atividade profissional, mas, nunca, em sete meses, algum destes exemplares foi requisitado por qualquer professor. Questionei se as mesmas estimulavam projetos ou ações similares na instituição com esses materiais de formação profissional, e as mesmas disseram que até o momento não haviam pensado sobre essa possibilidade, mas que era algo a ser cogitado se os profissionais da sala de aula continuassem desinteressados e pouco criativos.

A outra questão que mais foi percebida nas respostas de ambas as gestoras e que, na ótica das mesmas, é emblemática para boa parte dos outros equipamentos pedagógicos adquiridos, foi o material de laboratório para a disciplina de ciências. Existem dois docentes desse conteúdo na instituição e foram os mesmos que elaboraram o Plano de Ação para ele. À exceção do microscópio, todos os outros materiais estavam encaixotados, ainda no período da realização da pesquisa na instituição, sendo que os mesmos já haviam chegado há um ano. Questionada sobre se a falta de um espaço adequado poderia ser o causador desse problema, as gestoras responderam que essa não era a principal dificuldade, pois a demonstração de desinteresse estava no próprio fato dos docentes não terem, sequer, aberto as caixas que estavam os equipamentos, mesmo avisados, por várias vezes, de sua chegada.

E, por fim, segundo as respostas das gestoras, havia algo mais que as incomodava: o uso de *notebooks* e *datashow*. Elas consideravam fundamentais que fossem incorporados esses materiais, pois acreditavam que eles podiam transformar a prática didática dos professores com os discentes, os atraindo mais para as aulas, para um melhor aprendizado e

uma menor evasão. Esses equipamentos eram os *notebooks* e o *data-show*. Com a incorporação desses complementos pedagógicos, mais uma melhor divulgação e entendimento sobre os muitos programas educativos disponibilizados pelo MEC, as aulas poderiam ganhar uma outra dimensão, de fato mais adequadas ao período de atração pela tecnologia que se vive. Apesar dos estímulos realizados, segundo elas, em todas as reuniões, apenas um professor aderiu às novas tecnologias e que a resistência por parte de todo o corpo docente era enorme.

Sobre as capacitações, cada uma das diretoras entrevistadas, foi a responsável pela execução de uma delas. A impressão sobre a 2ª ainda era muito recente, pois a mesma só veio terminar no 1º semestre de 2014, por isso houve dificuldades na obtenção de respostas mais definitivas, mas as interpretações sobre a primeira são bastante profundas e simbólicas.

Houve muita motivação partindo dos professores, de acordo com a gestora, quando a ideia foi lançada e quando as capacitações tiveram seus primeiros encontros. Ela afirmou que o fato da maioria dos docentes nunca ter vivenciado algo parecido em suas experiências profissionais, os motivava em se comprometerem com essa possibilidade.

Os dois primeiros encontros foram marcados por uma busca de conhecimento de ambas as partes, conhecimento das intenções dos grupos, o de quem capacitava e o de quem estava sendo capacitado. À medida que as atividades foram se sucedendo, dificuldades começaram a ocorrer. A primeira, e mais importante na visão da entrevistada, foi a não obrigatoriedade de participação dos docentes, pois os encontros ocorriam nos dias direcionados às reuniões pedagógicas, sendo que estas eram facultativas aos profissionais, pois estavam ligadas a um adicional de formação oferecido pela rede local.

Uma outra conclusão apresentada é a de que os professores haviam se desacostumado a aprender, interessante e preocupante termo utilizado pela gestora. Os anos, talvez décadas, de nenhuma iniciativa nesse sentido, tenham levado o profissional da educação a perder os costumes formais exigidos em um espaço de formação. O que a diretora percebeu foi que a evasão se elevou ao longo do tempo, dos que estavam presentes, muitos se utilizavam do tempo como palanque para reivindicações de classe, dedicavam um enorme período das discussões às frustrações da profissão, desvirtuando o foco, culminando, nas últimas capacitações, com uma desatenção e descompromisso generalizado.

Questionadas sobre o que fizeram para mensurarem os resultados obtidos com o

aprendizado dos professores e como a qualificação foi incorporada pelos mesmos na prática metodológica da sala de aula, a gestora, em atividade no período, afirmou que nem se prestou a fazer tal mensuração, pois era nítido, ao término da qualificação, que a mesma tinha impactado muito pouco, ou quase nada, a relação entre docente e discente.

Ela se diz muito frustrada com os vários momentos de constrangimento que passou nos dez encontros que ocorreram. Foi um pouco mais longe, afirmando que ficou profundamente decepcionada com os resultados práticos do PDE-Escola, não pela organização do projeto por parte do MEC e SME, mas, fundamentalmente, pelo desempenho apresentado pelos docentes.

#### 5.5.2 A visão dos docentes sobre a concretização do PDE-Escola em Juiz de Fora

Nesta unidade percebeu-se, num primeiro momento, um conflito com a ótica apresentada pelas gestoras, mas à medida que as perguntas e as conversas foram se sucedendo, constatou-se que, realmente, para a maior parte dos professores, não houve nenhuma modificação significativa em suas práticas cotidianas.

No contato com os docentes, o primeiro questionamento foi, obviamente, o referente aos equipamentos de ciências e a não utilização após a sua chegada. As respostas são bem variadas, mas a que mais foi obtida é a de que a não existência de um espaço físico compromete, por completo, o uso dos mesmos, até porque todos são muito frágeis, facilmente quebráveis, inibindo que sejam carregados até a sala de aula. Existiram outras de cunho mais individual, se destacando a versão em que uma das professoras admite que dá muito trabalho levar o aluno ao equipamento ou trazê-lo ao discente. Ainda de acordo com ela, os alunos, especificamente da instituição em questão, possuem uma enorme indisciplina e quando algo diferente da rotina é realizado, se torna impossível recuperar a concentração, perdendo, assim, quase todo o tempo de aula com locomoções e obtenção dessa logística.

O que impressiona, mais uma vez, é a incapacidade dos segmentos envolvidos de encontrarem uma solução para questões que não funcionam no dia-a-dia da escola. A identificação do que se encontra inutilizado, parado, sem o devido direcionamento aos

discentes, é escancarada e muito bem relatada por todos os segmentos que deveriam realizar algo diferente, mas, incrivelmente, ficam todos em suas funções protocolares, indiferentes, não realizando nenhuma ação prática que reverta, minimamente, o problema visto. Essa leitura cabe para o episódio anterior, do laboratório, mas é também muito similar ao que será retratado nas próximas linhas, o da biblioteca escolar.

O que se interpretou dos retornos dos questionários e dos diálogos com os docentes sobre essa questão específica foram respostas muito similares. Para os livros direcionados à formação dos discentes, as falas e escritas mais ouvidas e lidas são as de que uma expressiva parte dos alunos não possui formação de base para uma devida compreensão dos temas. As afirmações são justificadas com os argumentos de que não há nenhum estímulo à leitura em suas famílias, pois estas não são letradas. Além disso, houve muitas colocações na linha de que a própria burocracia da biblioteca se apresentava como um dificultador, em razão de um histórico muito grande de alunos que não devolviam os livros alugados, daí o estabelecimento de um maior critério da gestão em relação aos empréstimos, dessa forma, tornando o contato com as obras bem inacessível. Mas, também, contrariando a versão apresentada pela diretora, um bom número de docentes destacou que realizava trabalhos sim, ou tinham a intenção de intensificá-los, todavia, essas ações ainda não eram constantes após a reestruturação do espaço, pois eles estavam se esforçando para conhecerem mais as novas obras, visando terem mais propriedade para as propostas de trabalho.

Referente ao não aproveitamento dos livros para a formação docente, as colocações também se apresentaram bem diversificadas. A mais identificada foi que a sobrecarga de trabalho inviabiliza, e muito, as oportunidades para a leitura devida desses materiais. De acordo com grande parte das respostas, a maioria, quando está fora da escola, quer se desligar da rotina atribulada que possuem em seus cotidianos profissionais, daí não ter tempo para essa forma de formação continuada. Uma segunda colocação bastante apresentada foi a de que a maior parte do acervo não apresenta respostas sobre as experiências vividas por eles, contendo uma carga muito pesada de teoria que se distancia dos dramas e dos desafios diários. E, por final, afirmam que a gestão poderia criar mais condições para o uso devido das obras que chegaram, e destacam que as reuniões se apresentam como o momento mais oportuno para isso, pois a maior parte delas é interpretada como vazia, entediante e improdutora.

A respeito dos materiais de auxílio, como *notebook*, *data-show*, os televisores - nessa

instituição todas as salas estão equipadas com esses aparelhos - *DVDs* e outros, as versões são bem diversas, mas serão apresentadas as que mais se repetiram. A primeira é muito similar a que foi exposta pela docente de ciências quando se referiu aos laboratórios, ou seja, pelas salas não serem equipadas pela maioria desses equipamentos, torna-se muito conturbada a busca dos materiais, desestimulando a potencialização dos mesmos, pois todo o processo de montagem é demorado, quebrando um controle sobre a disciplina dos discentes. Uma versão bastante ouvida é a de que a incorporação do *notebook* e *data-show* exige que os profissionais adequem seus conteúdos a esse equipamento de auxílio, e adaptações como essa demandam tempo, algo que ainda não puderam fazer, mas se encontra no plano da maioria. Outra importante colocação, e que reflete a dissonância de uma política pública com o mundo real, é a que afirma que esses materiais teriam mais relevância e impacto se a escola fosse dotada de acesso à *internet*, algo que ainda não havia ocorrido até maio de 2014, último mês da realização da pesquisa na instituição.

Por fim, uma destacável justificativa para o não uso de muitos dos equipamentos pedagógicos tecnológicos, com uma maioria evitando apresentá-la como razão, é, segundo a definição de um docente, o analfabetismo tecnológico. Na verdade, havia apenas um docente na instituição que dominava a instalação e utilização dos equipamentos do gênero adquiridos, informação reforçada por todos os outros colegas e gestores. Esse professor, tendo consciência desse fator que dificultava o acesso de muitos pares ao uso de *notebook* e *data-show*, sugeriu à gestora e coordenadora da unidade que um projeto fosse montado, com ele se disponibilizando a encabeçar, visando alguns encontros para mostrar aos outros docentes como manusear os materiais, ideia imediatamente aceita e respaldada pela gestora. O curso, de dois encontros, com presença facultativa dos professores, foi realizado, mas, de acordo com a gestora e o próprio docente, os hábitos não foram mudados, não havendo mais estímulos, a partir daí, para que algo novo ocorresse. Esse docente, profissional efetivo da rede, se desligou da instituição no início de 2014. Questionado à apresentar alguma razão para a exoneração, o mesmo afirmou que se encontrava muito desestimulado com a inexistente valorização do seu trabalho e que estava à procura de algo que o estimulasse, e esse ambiente não seria o espaço público.

Muitos embates com a posição das gestoras surgiram quando os docentes foram levados a pensar sobre as capacitações. O que chama a atenção, inicialmente, foi sobre a

escolha da temática, principalmente do 2º encontro, ocorrido entre o 2º semestre de 2013 e 1º semestre de 2014. Segundo os professores, foi apresentado aos mesmos três alternativas fechadas de temas, e que a escolha ficaria restrita ao exposto, não havendo possibilidade de contraproposta. A diversificação entre os temas era muito pequena, pois precisavam agilizar o ministrante dentro de um prazo estabelecido pelo MEC, pois do contrário, perderiam a verba para tal função.

Quanto ao primeiro curso, a afirmação é a de que ele foi proveitoso, apesar de muitos não lembrarem mais o tema abordado à época. Houve dificuldade de uma expressiva parte dos docentes apresentar, mais detalhadamente, percepções sobre a rotina concreta dos encontros, e, fundamentalmente, resistência em definir, com mais clareza, as transformações que a capacitação gerou em suas atividades e propostas diárias.

Indagados sobre os problemas que possam ter acontecido durante a ocorrência dos encontros, os profissionais afirmaram que o cansaço era um dificultador, pois as palestras eram marcadas no sábado pela manhã, período que todos estavam saturados pela semana inteira de trabalho. Além disso, destacaram que, realmente, se encontravam desacostumados com propostas de formação em trabalho como essa e que houve uma demora para a incorporação do ritmo necessário para se estudar novamente, algo que a maioria dos pares não fazia há muito tempo. Constantemente, nas respostas, faziam questão de ressaltar, quase sempre de uma forma protocolar, que iniciativas como essa deveriam ser repetidas, mas não como transcorreu a 2ª qualificação.

Como já afirmado, essa nova capacitação começou apresentando divergências, e esse problema foi se repetindo ao longo de sua ocorrência. Como ela estava muito presente na percepção dos professores, se obteve mais detalhes sobre seus desdobramentos, e estes são impressionantes. O primeiro marcante foi o boicote que começou a ocorrer a partir do 3º encontro. A argumentação utilizada para tal ação era a de que a ministrante do curso não tinha noção sobre a realidade da qual estava falando, pois suas participações eram sempre frágeis de fundamentação e nada materializáveis quando adequadas aos acontecimentos escolares do cotidiano. Desde esse período, o que se viu foi uma elevação da evasão, culminando com a diminuição do curso. Estavam previstos onze encontros, mas foram realizados oito.

Houve a presença em duas das reuniões direcionadas para a capacitação, e o que foi visto foi desolador. Havia uma desmotivação estampada nos rostos da capacitadora e dos

capacitados, gerando, nos dois encontros, uma antecipação do término dos mesmos em aproximadamente duas horas. Em uma conversa com a ministrante, ela afirmou que as expectativas de ambas as partes parecem ter sido bem distintas, daí a frustração, e que os últimos encontros, mesmo descaracterizados, ainda estavam ocorrendo por razões contratuais, mas que o interesse, de ambas as partes, já era completamente nulo. É importante lembrar que muitos dos ques estavam nessas últimas reuniões, apenas a frequentavam por razões da presença estar associada ao recebimento de um adicional por formação, pois, segundo a diretora, caso não fosse o mesmo, possivelmente não haveria ninguém.

### 5.5.3 Os gestores na fragmentada materialização do PDE-Escola em Varginha

Como já apontado, a gestora dessa escola, que esteve no cargo até o fim de 2013, impôs muitas dificuldades para a realização da pesquisa em todo o segundo semestre do ano passado. Durante o primeiro encontro realizado em agosto, não houve maiores dificuldades na obtenção das informações, ao contrário, as expectativas para a inserção na escola foram muito animadoras. Após as primeiras respostas, houve a marcação de uma nova entrevista, até para que dúvidas pudessem ser esclarecidas, havendo também a preocupação em criar uma abertura de diálogo com os docentes, pois o outro objetivo da pesquisa era a aplicação das entrevistas com esse segmento. A partir desse momento, iniciaram-se as restrições, principalmente as que envolviam o contato com os professores. Portanto, a obtenção de informações com os profissionais da instituição foi muito comprometido nesse período, melhorando no decorrer de 2014, mas muito longe do conseguido em Juiz de Fora.

Na referida instituição foram adquiridos um laboratório completo de ciências, materiais, dos mais diversos para estruturar a área de educação física, jogos matemáticos, equipamentos, visando a construção de um projeto de xadrez, acervo para a biblioteca, ainda em um número muito menor do que a gestora projetava, o *data-show* e *notebook*. A diferença, importante, na aquisição dos equipamentos de ciências nessa unidade para a realidade de Juiz de Fora, é que a instituição em questão já possui uma sala, estruturada, para o recebimento dos materiais, tornando as expectativas da gestora muito grandes ao que ela denominava

como a grande conquista viabilizada com o PDE-Escola.

Apesar dos empecilhos impostos pela diretora ao contato com os docentes, os encontros com ela foram produtivos, por isso vamos aos relatos a respeito de como se deu a materialização da política analisada na instituição gerida pela mesma. Ressalta-se que a unidade ainda se encontra sob a vigência do PDE-Escola, dessa forma, muito do que foi requisitado ainda chegará.

O laboratório, destacado como a grande aquisição desse estágio da política, havia chegado há oito meses, no princípio do ano letivo de 2013. Segundo as palavras da gestora, a montagem ocorreu em duas semanas, estando disponível para o uso há sete meses. Num primeiro momento a repercussão foi muito grande, inclusive dos docentes da disciplina que mais o utilizaria. Um dos objetivos da diretora não era apenas usá-lo em aulas, mas estimular a realização de projetos que viabilizassem o interesse dos discentes pela ciência em geral, e, de acordo com ela, o referido espaço era simbólico para tal intenção.

As primeiras frustrações vieram muito rapidamente, pois, desde então, precisamente em março do ano citado, a docente de ciências não mais voltou ao laboratório. Conversas, por parte da direção e da coordenação, tentaram esclarecer a razão da não ida ao espaço, e a professora afirmava que as aulas não estavam adequadas, ainda, àquela estrutura, e que, além disso, era difícil para ela, sozinha, controlar os adolescentes durante a caminhada que faziam ao espaço. A docente não recebia nenhum apoio para tal função, se vendo na obrigação de minimizar os riscos, a desorganização e o desgaste. Enfatiza-se que essa é a versão apresentada pela diretora sobre a justificativa dita pela professora. As entrevistas ocorreram em agosto e setembro, e não havia, até o momento, uma solução, efetiva, para uma maior utilização da estrutura montada. Percebe-se, repetidas vezes, uma total paralisia por parte da gestão quando um docente não responde às expectativas sobre algo que o mesmo deveria fazer, com esse sendo mais um desses casos.

É curioso constatar que as unidades analisadas se encontram em municípios distintos, localidades com problemas e desafios muito peculiares a cada uma delas, redes que, certamente, apresentam suas individualidades administrativas, mas os embates, dramas, impotências e desafios são muito similares. Inclusive, não será necessário descrever detalhes das respostas apresentadas pela diretora sobre a não utilização de quase todos os equipamentos restantes adquiridos, pois as justificativas e relatos são impressionantemente

semelhantes ao ouvido e lido nas respostas no município da Zona da Mata.

Apenas há uma exceção no desenrolar do PDE-Escola em Varginha e, segundo a diretora, essa distinção foi uma boa surpresa vinda da disciplina de educação física, pois todos os materiais adquiridos para o referente conteúdo estão sendo perfeitamente otimizados, transformando, intensamente, o funcionamento da prática física dos discentes durante as aulas. Houve o destaque que esse exemplo é sempre enfatizado nas reuniões para ser seguido, mas que a indiferença dos outros profissionais é total a colocações como essa.

Por toda a entrevista, percebeu-se um esforço enorme da gestora de se eximir de toda a responsabilidade, sempre direcionando a culpa de algo que não funcionasse, de uma iniciativa que não tenha sido bem executada, de um equipamento adquirido, mas não utilizado, aos docentes. Como já destacado em outro momento do trabalho, há uma concentração na fala e na escrita de suas ações em demasia, um contraditório personalismo nas conquistas e direcionamentos com uma estranha descentralização das responsabilidades, principalmente quando da referência a algo que não tenha dado certo, saído como o determinado por ela.

#### 5.5.4 A incorporação de uma política em que os docentes apenas agora participam

Como destacado, uma boa relação com os docentes da unidade de Varginha foi o maior desafio da pesquisa empírica encontrado nesse trabalho. Não foi possível, sequer, por todo o segundo semestre de 2013, providenciar os *e-mails* dos profissionais. A partir de fevereiro de 2014, as abordagens foram reiniciadas, visando a construção, finalmente, da pesquisa com o segmento em questão. A diretora eleita, sucessora apoiada pela que a antecedeu, se demonstrou bem mais acessível. Essa acessibilidade possibilitou que a mesma enviasse os *e-mails* dos professores que participaram da implantação do PDE-Escola desde seu ponto de partida, mesmo que não tenham sido ouvidos nas etapas de planejamento. A partir daí, obteve-se pouquíssimo retorno, e, na verdade, apenas uma docente respondeu e afirmou que se encontrava totalmente à disposição para o recebimento do questionário. Após alguns telefonemas, tentando estabelecer o diálogo com os profissionais, a própria diretora comunicou que o contato por correio eletrônico não era uma boa estratégia, pois a maior parte

dos professores não tinham seus *e-mails* ativos. Ela sugeriu enviar os questionários para que a mesma os repassasse aos docentes. Apareceu um impasse, até porque a gestora sendo a intermediária de uma pesquisa em que os entrevistados poderiam criticá-la, geraria uma dificuldade para a obtenção da imparcialidade necessária, daí a recusa em aceitar a proposta.

Como última possibilidade de contato com os professores, sugeriu-se à única docente que havia dado o retorno, que a mesma se disponibilizasse a apresentar aos colegas as intenções da pesquisa e que seria de muita importância a colaboração deles na aceitação do questionário. Felizmente, os docentes aceitaram que o material fosse passado a eles, com todos se comprometendo a entregar as respostas na única oportunidade que a pesquisa teria de contato com esse segmento, sendo este encontro na capacitação que seria oferecida no princípio do mês de abril. Destaca-se que a 1ª parte dessa qualificação ocorreu em fevereiro, sendo que já havia requisitado a presença na mesma por todo o ano anterior, mas não houve o retorno da direção confirmando a data, inviabilizando a prática da pesquisa.

No 2º encontro foi possível, após contatos semanais de monitoração da data, a presença. Era de fundamental importância para a legitimidade da pesquisa esse instante, pois era nele que o único contato com os professores aconteceria, surgindo também como uma oportunidade para que ocorresse a devolução dos questionários respondidos pelos profissionais. Mas é claro que já havia a desconfiança de que algum docente não fosse retornar as perguntas devidamente respondidas, algo que se confirmou com dois professores. Dessa forma, houve o aproveitamento de dois intervalos ocorridos na qualificação para que os questionamentos fossem respondidos, claro, sem a qualidade devida, com muitos detalhes não podendo ser esclarecidos, mas havendo a finalização do propósito que era colher as posições de todo o professorado da instituição.

O encontro para a capacitação tinha o seguinte título: *Como tornar o profissional da educação mais motivado na atualidade?* Destaca-se que esse momento foi o complemento da 1ª capacitação ocorrida na instituição, portanto, qualquer impressão, tanto das gestoras quanto dos docentes sobre seus desenrolar, falhas, aproveitamento e mensuração na prática cotidiana, ainda não pôde ser feita, por isso não houve nenhuma retratação dessa questão na reflexão com as gestoras, não havendo também com os professores.

Os detalhes enriquecedores apresentados na análise da unidade em Juiz de Fora, infelizmente, não foram obtidos no contexto varginhense. Como já relatado, o contato com os

docentes foi rápido, protocolar e superficial, inclusive com boa parte das respostas levantadas na aplicação dos questionários sendo profundamente básicas.

Foi consenso que a maneira que se deu a metodologia foi equivocada, pouco democrática e com consequências negativas para a instituição. Todos afirmam que o PDE-Escola foi imposto à unidade e aos docentes, sem que os mesmos tivessem como criar alguma resistência em sua adesão e execução. Segundo a maior parte dos professores, a diretora e a representante da SME, ao fazerem a comunicação sobre a política, expuseram uma ideia de que ela era a salvação financeira para a unidade no aspecto da possibilidade de conquista para muitos equipamentos pedagógicos que a instituição e prefeitura não tinham condições de adquirir, nem a curto, nem a médio prazo. Houve a consulta sobre a perspectiva de leitura da ata da referida reunião, mas a mesma não foi autorizada. Apesar dessa imagem, a de ser exposta como uma política salvadora, os docentes demonstram uma visão mais crítica sobre a forma que todo o processo foi constituído, principalmente por fortalecer algo que, segundo eles, constantemente ocorre na educação, a de iniciativas que são apresentadas de cima para baixo, e que, para muitos deles, acaba fortalecendo o descompromisso dos profissionais com a maioria dessas ações, exatamente por não se perceberem na elaboração das propostas.

Quanto aos equipamentos, a maioria apenas foi tendo contato com eles à medida que eram entregues, mas nas respostas apresentadas, percebe-se uma certa confusão sobre quem era responsável pela viabilização, pois, muito recorrentemente, se vê que a percepção é a de que os materiais foram adquiridos pela prefeitura, com apenas alguns poucos associando suas chegadas com a vigência da política do PDE-Escola.

O laboratório é citado por todos os docentes como a mais relevante aquisição da escola nos últimos anos. Nesse caso, essa afirmação era independente da área do professor. Realça-se que como o docente não tinha a obrigação de se identificar e nem de dizer sobre a área a qual pertencia, não foi possível criar uma relação, específica, entre os profissionais e suas disciplinas de atuação, pois 90% dos professores não se identificaram. Sobre a utilização dos equipamentos adquiridos, há uma percepção geral, baseado em suas respostas, de que os professores os estão utilizando, o que contradiz com a versão apresentada pela diretora. Afirmam que, apesar de não terem participado da elaboração da metodologia e da sugestão para a requisição de materiais pedagógicos, houve uma melhora, nesse aspecto, bastante importante para a instituição e a prática diária dos professores. Apesar de realizarem uma

referência positiva aos novos equipamentos, não conseguem ser concretos quando perguntados sobre as mudanças significativas que os novos materiais acrescentaram em suas ações cotidianas na sala de aula. Aliás, isso reforça todo o contexto superficial das respostas apresentadas por uma boa parte dos docentes.

Para finalizar, é importante destacar a percepção que houve sobre o contato com os profissionais no dia da capacitação, pois, reitera-se, foi o único momento, além das entrevistas com a diretora, em que houve uma relação mais direta com a rotina dos pesquisados. Nesse aspecto, ela não foi muito diferente das impressões obtidas nos encontros em Juiz de Fora. O desinteresse era muito grande, a má vontade com os estímulos profissionais apresentados pelo palestrante era muito nítida, pois a cada tentativa de se gerar motivação sobre a realidade cotidiana, havia, sempre, reações negativas e comentários, por parte dos docentes, sobre a estrutura da carreira do profissional da educação no município em questão. Os mesmos discursos corporativistas vistos na unidade da Zona da Mata foram identificados no contexto varginhense, enfraquecendo a possibilidade de um melhor aproveitamento sobre um conteúdo de discussão e formação sugerido por eles próprios.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Houve o despertar do interesse dessa temática ainda na instituição de trabalho, contudo, a percepção que se tinha, à época, para o significado do PDE-Escola se restringia ao entendimento de sua aplicação na realidade educacional, não havendo a percepção da magnitude que uma política pública como esta carrega. Os estudos teóricos obtidos no período das disciplinas obrigatórias do mestrado foram fundamentais para a ampliação de entendimento do contexto. Aliás, essa compreensão oferece uma série de respostas aos muitos questionamentos que começam a surgir com o advento das leituras e discussões, mas, ao mesmo tempo, empurra para um lugar repleto de incertezas, abrindo margem para muitos outros questionamentos que direcionam para a elaboração de uma infinidade de perguntas que surgem, todavia, não podem ser respondidas, felizmente, em uma única pesquisa.

Como todo o mundo, o Brasil também foi influenciado pelas fortes mudanças geopolíticas e econômicas que ocorreram no fim do século XX. Essas modificações, claro, foram diferentes em cada uma das regiões do globo, pois as mesmas possuem suas distinções e peculiaridades, mas, também, é importante constatar que elas direcionaram o planeta para uma relativa padronização das orientações políticas internacionais, visto que a era da bipolaridade da Guerra Fria já não existia mais, abrindo um grande espaço para o fortalecimento do capitalismo e seus diversos desdobramentos pelas nações.

Entre essas consequências, destaca-se o enfraquecimento dos Estados e o fortalecimento dos organismos multilaterais e das multinacionais. Realça-se que os dois segmentos apresentados não trabalhavam separadamente, ao contrário, estabeleceram importantes estratégias conjuntas de ação a partir de então.

Na conjuntura internacional, particularmente dos países desenvolvidos, algumas dessas transformações já estavam sendo operadas desde a década de 70. Portanto, muito do que atingiu a América Latina e o Brasil no final da década de 80 e princípio de 90, já apresentava contornos diferentes do que foi visto nas regiões em que as mudanças já ocorriam.

Neste trabalho, o que interessou, fundamentalmente, foi a interferência que essa transição no panorama internacional trouxe para a gestão pública e a consequente elaboração

das políticas públicas. Na história da gestão houve importantes referenciais que marcaram a evolução da mesma. O paradigma patrimonial, presente no mundo até o início do século XX e no Brasil até meados do mesmo século. O paradigma burocrático, incorporado pelos Estados mais modernos, principalmente os europeus, a partir da 1ª metade do século XX e pelo Brasil, desde a 2ª metade do mesmo período. E, por fim, a última transição mais importante que foi a tentativa, a partir da década de 70 na Europa, de se instituir um novo modelo, o gerencial, que veio a se espalhar, inicialmente, pelas nações de colonização britânica, chegando à realidade brasileira a partir da década de 90.

Foi exatamente o período de ascensão da nova proposta para a gestão pública que fez com que o mundo enfrentasse, à época, as intensas transformações citadas no início dessa conclusão. O fim do socialismo real, o fortalecimento do sistema vencedor, o capitalista, a crise econômica e administrativa do Estado, o enrijecimento na influência das grandes empresas corporativas, o compartilhamento, cada vez maior, das estruturas evolutivas dos transportes e das comunicações, criaram um ambiente propício à globalização definitiva dos investimentos das multinacionais, também à globalização das ideias, e, finalmente, à globalização dos modelos de administração e das políticas públicas.

O mecanismo instituído para que essas ideias pudessem ser disseminadas foi o ressurgimento das instituições criadas no acordo de *Bretton Woods*, ao fim da 2ª Guerra Mundial. As organizações que ganharam mais destaque foram, especialmente, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

O FMI foi a base para os planos voltados para as crises econômicas, principalmente das nações mais pobres e em uma situação de bastante fragilidade, muitas oriundas da crise da década de 80, entre elas a do Brasil. Já o BM se caracterizou como o organismo multilateral disposto a estabelecer acordos mundiais, nos mais variados setores sociais e de infraestrutura, visando a incorporação de boa parte dos países mais pobres a uma série de propostas de políticas públicas. As iniciativas voltadas à educação são as que interessaram nessa pesquisa, em particular a do Plano de Desenvolvimento da Escola criada em 1998. Tanto a Constituição de 1988, na parte que tange à educação, quanto a LDB, em 1996, representavam também as fortes influências nas leis do país nos acordos que o mesmo assinava com esses organismos, tendo como finalidade a obtenção de financiamento para a implantação de políticas públicas.

As reformas gerenciais colocadas em prática no Brasil a partir do governo FHC, por

via do seu grande executor, Bresser Pereira, incrementaram e ilustraram esse ambiente de transformação da gestão pública no país. O Plano de Desenvolvimento da Educação foi o primeiro projeto a carregar as características de uma política pública voltada à educação com fortes traços do modelo gerencial.

Esse foi o momento crucial da pesquisa, pois as discussões, os artigos, as publicações que correlacionam a área da gestão e políticas públicas com educação, prontamente, em sua maioria, se apresentam muito contrárias às ideias e propostas do novo modelo de administração que as permeia. Contudo, ao sair do conhecimento unilateral, percebido em experiências nas unidades educacionais em que trabalhei, e incorporando, minimamente, a base e o significado das características que compreenderam a reforma do Estado e que influenciaram as políticas públicas, diagnosticou-se que algo de proveitoso estava ocorrendo.

O espaço público, em geral, porém a reflexão é feita com mais propriedade sobre o ambiente educacional, é composto de vícios burocráticos que emperram, em demasia, a evolução nas relações entre o prestador de serviço e o usuário do mesmo. Questões como a hierarquização das relações, o insulamento burocrático (BRESSER PEREIRA, 2006; ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), a predominância permanente do autointeresse (PACHECO, 2010), a dificuldade da burocracia permear a realidade dos professores e gestores (MAROY, 2011), a resistência que os docentes e diretores possuem em distinguirem o que é público e privado se apropriando das instituições escolares como se delas fossem donos (SOUZA, 2012), se apresentavam como alarmantes problemas que necessitavam, emergencialmente, de alternativas.

Com a confirmação dessa realidade, seja identificada nas escolas em que trabalhei, mas, principalmente, encontrando nas reflexões acadêmicas, e, enfatiza-se, profundamente incomodado com essa contexto, enxerguei em algumas das propostas gerenciais a possibilidade, mesmo que não perfeita, de visualizar uma trajetória melhor para as políticas públicas e as formas que essas iniciativas seriam administradas, por meio da gestão pública. Como já destacado acima, a política pública para a área de educação, a partir da década de 90, que incorporava características de uma proposta construída com financiamento do Banco Mundial e era permeada de ações gerenciais, visando combater as questões burocráticas que, aparentemente, não demonstravam soluções, era o Plano de Desenvolvimento da Escola, aplicada, em seu primeiro momento, apenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e que

mais tarde, ampliada para todo o país, recebeu o nome de PDE-Escola.

A partir daí, o problema que veio a nortear a pesquisa foi como essa política, o PDE-Escola, foi incorporada e executada nas instituições que estiveram, ou estejam, sob sua vigência. Na busca por estudos que evidenciavam a aplicação da mesma, constatou-se investigações que retratavam, muito, as relações entre MEC, SME e SEE, e até pesquisas que discutiam a interface SME e SEE com as escolas, mas poucas que refletiam sobre o planejamento e desenvolvimento no interior da unidade, com os respectivos resultados gerados nas instituições.

Os resultados da pesquisa feita nessas instituições, embora limitados aos casos estudados, foram muito inquietantes, mas, ao mesmo tempo, muitos deles confirmaram algumas das hipóteses iniciais. A que continha maior destaque era a de que mesmo que uma política contemple a existência de uma importante autonomia no seu planejamento, em sua execução e o aproveitamento de suas possibilidades à instituição beneficiada por ela, os membros dessa escola não teriam conhecimento, sejam os gestores e professores, para exercê-la com a devida responsabilidade e propriedade.

Nas instituições investigadas, o PDE-Escola enfrentou duas formas distintas de aplicação. Na primeira, com a metodologia inicial, tendo essa um caráter de construção mais democrática no interior da unidade, mesmo com os estímulos ao planejamento e propostas das ideias feitas pelos próprios docentes, os resultados identificados foram, de acordo com as palavras da gestão e com o que foi visto em visitas, frustrantes. Na segunda, onde não houve, durante o planejamento, a participação efetiva dos professores, pois o método interativo não demanda as etapas de maior reflexão sobre a própria unidade, como ocorrido na anterior, os desdobramentos não têm sido adequados, inclusive quanto ao aproveitamento dos equipamentos que chegam à instituição.

Uma outra hipótese que norteara a investigação, e que também se confirmou nas pesquisas de campo, foi a isenção de responsabilidades dos dois grupos analisados sobre os problemas enfrentados na não utilização dos materiais adquiridos com o estabelecimento do PDE-Escola nas unidades. Quase todos, sem exceção, nas entrevistas demonstravam uma maior preocupação em acusar outros segmentos ou apresentar justificativas que extrapolavam a realidade intraescolar, do que, em algum instante, se responsabilizar por algum erro e até se colocar numa condição de alguém que propusesse mais e criticasse menos, algo não

identificado em nenhum momento nas respostas, entrevistas ou em observações nas capacitações e reuniões.

Baseado nas duas retratações citadas no parágrafo anterior, o que impressionou, em demasia, foi a incapacidade dos entrevistados, particularmente as gestoras e até secretarias, de proporem alternativas ao que não funcionava. Como elucidado no capítulo 4, materiais adquiridos não eram devidamente utilizados, professores se rebelavam com o conjunto da escola, impactando o funcionamento qualitativo da estrutura escolar, prazos não eram respeitados, alunos desmotivados, pois percebiam que os ganhos estruturais não estavam se refletindo em ganhos intelectuais, todos, problemas graves identificados e que exigiam rápidas soluções para os mesmos. Todavia, o que se viu nas respostas foi sempre e apenas uma simples retratação dos fatos e dos problemas de forma passiva, pois os argumentos sempre iam ao encontro de que nada podia ser feito com um servidor concursado. Esse contexto nos leva a trazer a reflexão de Bresser Pereira (2006) em que o mesmo afirma que um dos maiores prejuízos para parte do insucesso da reforma administrativa no Brasil foi a incorporação de um regime estatutário que legitimou a estabilidade para o servidor na Constituição de 1988. Essa ação foi fruto, naquele período, de articulações corporativistas que abriram margem para a permanência, em alguns segmentos do serviço público, de práticas patrimonialistas. Os episódios evidenciados nas instituições corroboram essa preocupação e retrocesso nessa questão.

Uma outra importante situação é que os docentes e gestores das unidades investigadas não possuem carreiras atrativas que os estimulem a crescer, ao contrário, quando se inserem no magistério de suas respectivas redes, Varginha e Juiz de Fora, estes, além do estágio probatório, não terão mais objetivo algum a ser conseguido, não mais serão avaliados, seja pelos cidadãos que dependem de seus serviços, pelos alunos, pelos pares ou por uma junta colegiada composta por cada um desses segmentos, suas remunerações não estarão associadas ao serviço que o mesmo prestará à comunidade, seja com qualidade ou não, suas experiências profissionais, ou nas próprias instituições, não serão aproveitadas, sendo que uma das poucas expectativas que terão em suas trajetórias será a aposentadoria, quase sempre aguardada com muita ansiedade por aqueles que se encontram há mais de 20 anos na profissão, pois nesse período já se demonstram amplamente desmotivados. Bresser Pereira (2006) e Abrúcio (2006) destacam que as carreiras públicas, principalmente as relacionadas à prestação de

serviços diretos a grupos da sociedade, se destacando as das áreas sociais, como educação, deveriam criar uma estrutura de avaliação constante aos servidores, um estímulo da mobilidade nas mesmas, até para que os que mais se destacassem pudessem ser aproveitados em cargos de compartilhamento de experiência e formação de seus colegas, e, por fim, que as remunerações estivessem, também, associadas às avaliações dos que fazem, gerenciam e usam os respectivos serviços.

Além disso, baseado no próprio plano de elaboração e implementação do PDE-Escola nas instituições, documento norteador criado pelo MEC, a gestão, na escola representada pelo diretor, ganharia muita importância na apresentação e execução da política pública, e que esse deveria “exercer uma forte liderança, visão estratégica, ser dedicado, enérgico, objetivos definidos, conhecimento técnico e capacidade de trabalhar em equipe, habilidade de construir mudanças” (BRASIL, 2006, p. 23), entre outras virtudes. Porém, percebe-se que esse gestor é o presente no manual, totalmente dissonante com o encontrado nas pesquisas. Há, também nesse caso, uma enorme incompatibilidade da teoria com a realidade escolar, particularmente da gestão. Nesse aspecto, concorda-se com Paro (2011), quando este afirma que é um erro centralizar todas as responsabilidades de uma gestão, apenas, na figura do diretor, pois esse, além de não possuir formação para tudo que se espera dele, ficará, sempre, numa difícil situação no cargo, pois, boa parte deles alcança a condição de gestão sendo indicado por políticos, condição que cria dificuldades para que o mesmo, de fato, represente os interesses dos que estão na escola, quase sempre tendendo a incorporar o perfil de quem os indicou, comprometendo uma gestão que, realmente, se preocuparia em ser mais democrática.

Por fim, os conceitos gerenciais mais presentes no PDE-Escola, entre eles o *accountability*, a mensuração de resultados, no caso dessa política, representada pelo IDEB, a descentralização de responsabilidades, que, como visto na análise inicial, se configura como uma desconcentração de funções, pois a maioria dos ordenamentos continua voltado ao poder central, e a institucionalização da cultura da auto-avaliação e do planejamento, foram identificados nos documentos analisados do PDE e do PDE-Escola, no manual de implementação da política nas instituições, mas timidamente visto nas pesquisas empíricas realizadas. Como forma de ilustrar a pouca incorporação das características demandadas pela proposta, um dado que engloba uma expressiva parte desses conceitos e utilizado pelo MEC para analisar os impactos da política na instituição é o IDEB, que, como visto, na escola em

que a utilização do índice já pode ser um dos requisitos avaliativos, pré e pós chegada do PDE-Escola, a evolução não aconteceu. O índice observado em 2009, ano inicial da política, era 3,5, sendo que dois anos após a implantação, em 2011, ele foi para 3,2. Na unidade Varginha essa constatação apenas ocorrerá com o IDEB de 2013, a ser divulgado apenas no 2º semestre de 2014.

Foi identificado que a proposta chegou subitamente, que muito pouco foi devidamente entendido pelos protagonistas em sua execução, que, de fato, a cultura do planejamento não havia nas mesmas, porém, muito menos foi instituída após a finalização do PDE-Escola, pelo menos na unidade em que a política tinha sido finalizada, que a abertura das unidades à comunidade não se concretizou, pois gestores e professores entendem que o restabelecimento desse contato é muito difícil, havendo um menosprezo implícito nas falas e justificativas desses dois grupos em relação a discentes e pais, que a cultura da mensuração em um aspecto mais macro é algo igualmente desprezado por docentes, isto porque uma expressiva parte dos mesmos tratavam com indiferença a existência da Prova Brasil e do IDEB, ou seja, o que se viu foi uma política pública que foi imposta à escola, mas uma escola que, em nenhum momento, se demonstrou preparada, com conhecimentos técnicos, ou apta a se abrir a essa política, gerando um fracasso do propósito principal, o de construir uma escola mais aberta, mais democrática, mais planejadora e, fundamentalmente, mais atrativa e com maior qualidade para o seu público, o aluno.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos EBAPE**, Brasília, DF, n. 10, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso. **Em Questão**, São Paulo, v. 4, 2007.

ABRÚCIO, L. F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. (Org.). **A Burocracia e política no Brasil: desafio para o Estado democrático no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARAÚJO, S.; CASTRO, M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades e estratégias para a educação**. Washington DC: Banco Mundial, 1995.

BARROSO, J. Da política baseada no conhecimento às práticas baseadas em evidências. Consequências para a regulação do trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) - 2007**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 18 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação**: passo a passo. Brasília, DF: Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução MEC/FNDE nº 006, de 20 de junho de 2006. Institui o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministérios da Educação. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3. ed. Brasília, DF: FUNDESCOLA/FNDE/MEC, 2006.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2011.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado nos anos 90: lógicas e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, 1998.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CURY, C. R. J. Impactos sobre as dimensões de acesso à qualidade. **Em questão**, São Paulo, v. 4, 2007.

\_\_\_\_\_. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Avaliação em Educação**, v. 23, n. 3, set./dez. 2011.

CASTRO, C. M. Bancos multilaterais podem educar o mundo? In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; UNTERHALTER. **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília, DF: UNESCO, 2011. p. 553-582.

DELORS, J. **Educação, um tesouro a descobrir**: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

FARENZENA, N. Políticas de Assistência Financeira da União no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FEITOSA, R M. M. A utilização dos indicadores na gestão municipal. **Em Questão**, São Paulo, v. 4, 2007.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: PORTELA, R. **Políticas educacionais, impasses e alternativas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

FONSECA, M. et al. **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos políticos pedagógicos em debate. Goiânia: EDUCG, 2004.

FRIEDEN, J. **Capitalismo global**: história econômica e política do século XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA. Educação Básica no Brasil na década de 90: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, 2003.

GADOTTI, M. **Convocados, uma vez mais**: ruptura, continuidade e desafios do PDE. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

GALVÃO, V. B. A.; SILVA, A. B.; SILVA, W. R. O desenvolvimento de competências gerenciais nas escolas públicas estaduais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, 2012.

GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

HOBSBAWN, E. **A era dos extremos**: o breve século XX, 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

JENKINS, R. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de

Janeiro: FGV, 2006.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração no setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

JUNQUILHO, G. S., ALMEIDA, R.A., SILVA, A. R. L. As “artes do fazer” gestão na escola pública: uma proposta de estudo. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2010.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2003.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. (Org). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

LUDKE, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, N. Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. (Org). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. (Org). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2011.

MARTINS, A. S. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 4, n. 1, 2009.

MENDONÇA, E. F.; Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela Educação: 2006-2009**. Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão de trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, v. 16, n. 40, 2005.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Rev. Adm. Empr**, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 1. ed. São Paulo: Ática, 2011.

PERRENOUD, P. **Escola e cidadania**: o papel da escola na formação para a democracia. Porto Alegre: Artmed, 2005.

PINTO, J. M. R. O financiamento das ações propostas. **Em questão**, São Paulo, v. 4, 2007.

PONTUAL, P. Possibilidades e limites da participação. **Em questão**, São Paulo, v. 4, 2007.

PINHO, J.A.G. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade**, Salvador, 1998.

RAMOS, M. Uma construção longa e participativa. **Em questão**, v. 4, São Paulo, 2007.

RAMOS, M. **O PDE-Escola em foco**: uma análise do Programa em duas unidades escolares da rede municipal de Salvador. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2009.

RICHARDSON, R. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROBERTSON, S. A estranha não morte da privatização neoliberal na estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, 2012.

SANTOS, B. S. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, 2007.

SIMIELLI, L. E .R. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2013.

SOUZA, A.R. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, 2012.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

TAQUES, M. F. **O PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná**: entre o

gerencialismo e as possibilidades democráticas. 2011. (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia**: introdução a administração educacional. 3. Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

XAVIER, A. C. R; SOBRINHO, J. A. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2005.

## APÊNDICE A - Questionário aplicado às gestoras

- 1) Qual foi o tempo disponibilizado à gestão para que o PDE-Escola fosse implantado na instituição? Esse período foi ideal para a plena execução do mesmo? Ele foi devidamente aproveitado na sua finalidade? Apresente alguma justificativa, se possível.
- 2) Como é ter que implantar um plano numa escola sabendo que, mesmo que os docentes não concordem com ele, o mesmo tem que ser aplicado? Quais foram os problemas mais comuns enfrentados nesse contexto?
- 3) Qual foi o grau de autonomia da instituição na gestão dos recursos do PDE-Escola? Se possível, ilustrar com exemplos que ocorreram.
- 4) Como é ter que se responsabilizar pela gestão de uma grande quantia em dinheiro que passa a entrar na escola e, ao mesmo tempo, ter que se preocupar com os resultados pedagógicos que são estabelecidos para a instituição sujeita ao programa? Como foi realizada essa conciliação?
- 5) À medida que o programa foi sendo implantado na instituição, destaque algumas das maiores resistências e dificuldades que você, como gestora, teve?
- 6) Após o encerramento de alguma etapa do PDE-Escola, havia a realização, por parte da instituição, de alguma mensuração concreta para a verificação de melhoria nas práticas diárias realizadas pelos docentes aos discentes? Como essa mensuração ocorria?
- 7) Como a comunidade escolar foi envolvida na inserção do Plano? Se possível, ilustrar com exemplos concretos.
- 8) Foi constatado, após o cumprimento das aquisições e mudanças protagonizadas pelo PDE-Escola, uma diminuição da evasão escolar e taxas de reprovação?
- 9) Houve algum preparo especial, por parte da escola, para que os discentes tivessem um bom rendimento na Prova Brasil e, como consequência, no IDEB e no seu desenvolvimento intelectual?
- 10) O que poderia ser realizado de diferente no planejamento, execução e mensuração dos resultados dos recursos do PDE-Escola na relação que se estabeleceu entre MEC, SME e escola?
- 11) Tendo como referência a inserção e execução do projeto na escola, quais foram as maiores virtudes e os maiores erros cometidos pela gestão?

12) O PDE-Escola melhorou, não provocou diferença, ou piorou a instituição gerida por você? Justificar exemplos que ilustrem.

## APÊNDICE B - Questionário aplicado aos docentes

- 1) Houve alguma participação, direta ou indireta, dos docentes na elaboração do PDE-Escola?
- 2) Quando da comunicação do gestor sobre a vigência do Plano na instituição, como passou a ser a sua aceitação sobre o mesmo?
- 3) Após as etapas de comunicação e entendimento dos docentes sobre o PDE-Escola, qual foi o seu grau de envolvimento sobre os projetos que compreendiam o Plano?
- 4) Sua rotina escolar teve alguma mudança significativa com a implantação do PDE-Escola na instituição de trabalho?
- 5) Sua escola mudou, estruturalmente, com a chegada do aporte financeiro dado pelo Plano? Se houve, quais foram as mudanças?
- 6) Uma das metas mais claras do PDE-Escola é a elevação do IDEB da instituição que se encontra sob sua vigência. A preocupação em alcançar essa meta gerou mudanças na rotina pedagógica da escola, principalmente no período de realização da Prova Brasil?
- 7) Houve alguma melhora significativa em sua formação pela razão de trabalhar numa escola sob a gestão do PDE-Escola?
- 8) Enumere três dificuldades que essa política pública sofreu em sua implantação na escola em questão?
- 9) Quais caminhos diferentes o PDE-Escola poderia ter tomado, visando o seu aprimoramento em futuras experiências?
- 10) Você acha que está sendo mais sobrecarregado e mais fiscalizado ao trabalhar numa instituição que possui uma política como essa?
- 11) As relações entre você e a gestora, diretamente responsável pela aplicação do PDE-Escola na unidade, continuaram a mesma, evoluíram ou pioraram no decorrer da implantação do Plano? Se possível, apresente algumas razões.
- 12) A sua impressão sobre as políticas públicas em educação lançadas pelo governo melhorou com a implantação do Plano? Por que?
- 13) Fazendo um balanço dessa política em sua instituição, você percebe que a sua escola apresentou algum tipo de evolução? Apresente-as.