



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ELSON DE MENEZES PEREIRA

**O PDE ESCOLA E A GESTÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS NO MUNICÍPIO DE
BREVES, NO MARAJÓ-PA**

BELÉM – PA

2014

ELSON DE MENEZES PEREIRA

**O PDE ESCOLA E A GESTÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS NO MUNICÍPIO DE
BREVES, NO MARAJÓ-PA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Pará, como exigência para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Professor Dr. Carlos Augusto da Silva Souza.

BELÉM – PA

2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Pereira, Elson de Menezes , 1974-

O PDE escola e a gestão de escolas
municipais no município de Breves, no Marajó-Pa
/ Elson de Menezes Pereira. - 2014.

Orientador: Carlos Augusto da Silva Souza
Souza.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências
Políticas, Belém, 2014.

1. Escolas municipais Breves (PA). 2.
Planejamento educacional Breves (PA). 3. Ensino
fundamental Breves (PA). 4. Educação e Estado
Breves (PA). 5. Educação Política governamental
Breves (PA). I. Título.

CDD 22. ed. 379.152

ELSON DE MENEZES PEREIRA

**O PDE ESCOLA E A GESTÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS NO MUNICÍPIO DE
BREVES, NO MARAJÓ-PA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação da Universidade Federal do Pará, como exigência para obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Aprovada em ____/____/____.

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza
Orientador (PPGCP/IFCH/UFPA)

Profa. Dra. Eleanor Gomes da Silva Palhano
Examinadora (PPGCS/IFCH/UFPA)

Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva
Examinadora (PPGCP/IFCH/UFPA)

BELÉM – PA

2014

Dedico a minha amada esposa Ana Maria que comigo compartilhou a esperança e a certeza de que venceríamos este desafio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e pelas oportunidades e conquistas pessoais e profissionais.

A meus pais, Nelson Alves Pereira e Luzia de Menezes Pereira, pelo amor incondicional.

A minha esposa que, mesmo diante das dificuldades emocionais e financeiras impostas pela necessidade de minha ausência, me apoiou neste projeto.

A minha filha Ana Sofia que, com sua ternura e sorriso, torna meus dias mais felizes.

Aos meus queridos, sogro Chico (in memoriam) e sogra Odília, pelo carinho e incentivo.

Aos meus irmãos, cunhados e sobrinhos que de forma direta e/ou indireta, contribuíram para esta conquista.

A meu orientador, Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza, pelas observações perspicazes, pela amizade e incentivo.

Aos professores e técnicos da secretaria do PPGCP/UFPA, pelo carinho e respeito.

À turma 2012 do PPGCP, pela ajuda e amizade ao longo desta formação.

Ao Prof. Benedito Viana, pelo apoio e incentivo.

E aos diretores das escolas de ensino fundamental do município de Breves, pela compreensão e prestimosas informações fornecidas, fundamentais para conclusão da pesquisa.

“De tudo ficaram três coisas: a certeza de que estava sempre começando, a certeza de que era preciso continuar e a certeza de que seria interrompido antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo, fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sonho uma ponte, da procura um encontro”.

(Fernando Sabino)

RESUMO

Desde a década de 1990, o Estado Brasileiro, impelido pelo cenário político, social e econômico de severas desigualdades e superlativas demandas sociais, executa políticas sociais e infraestruturais que apresentam com aspectos de similaridade: o deslocamento operacional das políticas públicas para os municípios; o posicionamento da União como principal financiador de políticas infraestruturais e sociais municipais; o emprego de condicionalidades que induzem os municípios a adotarem o modelo de planejamento estratégico combinado à participação dos munícipes nos processos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas. Neste contexto, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), mais do que uma política de transferência voluntária de recursos, se constitui em uma proposta de ferramenta de gestão, advogado pelo governo central. Desta feita, esta pesquisa propõe-se a investigar se a execução do PDE Escola potencializou o emprego do planejamento estratégico e ensejou a ascensão da comunidade escolar ao palco de decisões administrativas e pedagógicas em escolas de ensino fundamental, localizadas no município de Breves, no Estado do Pará. Foram definidas como unidades de amostra 8 (oito) escolas de ensino fundamental, localizadas na zona urbana do município, sendo nelas tomados os depoimentos de seus diretores, empregando para tanto a entrevista semiestruturada. O roteiro das entrevistas propôs deslindar quais instrumentos de planejamento efetivamente são empregados, pelas unidades escolares, a qualidade de participação da comunidade escolar nos processos de definição de metas, ações e acompanhamento, bem como a percepções dos diretores no que diz respeito às contribuições do PDE Escola para consolidação do planejamento estratégico, como rotinas administrativa e pedagógica. Como síntese dos resultados, as análises dos dados permitem afirmar que o modelo de planejamento estratégico, postulado pelo PDE Escola, não foi incorporado às rotinas administrativas e pedagógicas, na medida em que a hipossuficiência financeira de municípios e escolas enfraquece sua capacidade de protagonismo, submetendo as redes de ensino municipais aos ventos circunstanciais de investimento do governo central.

Palavras-Chave: **Escola. PDE Escola. Conselho Escolar. Planejamento. Avaliação.**

ABSTRACT

Since the 1990s the Brazilian State, driven by political, social and economic conditions of severe inequality and social demands superlative, performs social and infrastructural policies that present with aspects of similarity: the operating displacement of public policies for municipalities; the position of the Union as a major funder of infrastructure and municipal social policies; the use of conditionalities that induce municipalities to adopt the model of combined strategic planning citizen participation in planning, implementation and monitoring of policies. In this context, the School Development Plan (PDE School), rather than a policy of voluntary transfer of resources, constitutes a proposal for a management tool, a lawyer by the central government. This time, this research aimed to investigate whether the implementation of PDE School potentiated the use of strategic planning and this led to the rise of the school community to the stage of administrative and teaching in elementary schools decisions, located in the municipality of Breves, Pará State . were defined as sample units 8 (EIGHT) elementary schools located in the urban area. Them being taken statements from its officers, employed for both the semi-structured interview. The series of interviews suggested that unraveling planning tools effectively are employed by school units, the quality of school community participation in the process of setting goals, actions and monitoring, as well as the perceptions of directors with respect to the contributions of PDE School for consolidation of strategic planning, as administrative and pedagogical routines. As a synthesis of the results, the analysis of the data allow us to state that the strategic planning model, postulated by PDE School, was not incorporated into the administrative and pedagogical routines, to the extent that the financial dependent of municipalities and schools undermines his ability to prominence, subjecting education to municipal networks circumstantial winds of central government investment.

Keywords: School. PDE School. School Board. Planning. Evaluation.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01	Emprego público municipal no trabalho principal, por vínculo de emprego – 1992 a 2009	25
GRÁFICO 02	Formação de professores do ensino fundamental nos municípios brasileiros – 2002 e 2009	26
GRÁFICO 03	Valores acordados em convênio entre União e Municípios, de 1995 a 2013	28
GRÁFICO 04	Percentual anual de programas federais com interface sócio-estatal, período 2002-2010	31
GRÁFICO 05	Percentual de interface socioestatal por classes temáticas, período 2002-2010	32
GRÁFICO 06	Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação	32
GRÁFICO 07	Natureza dos Programas do Governo Federal destinados aos Municípios, no ano de 2011	34
GRÁFICO 08	Interface Socioestatal, por natureza dos Programas do Governo Federal destinados aos Municípios, no ano de 2011	35
GRÁFICO 09	Porcentagem de políticas que apresentam condicionantes de planejamento e investimento	36
GRÁFICO 10	Representação gráfica da estrutura operacional do PDE Escola	40
GRÁFICO 11	Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, de 2000 a 2013	41
GRÁFICO 12	Índice de Gini, do município de Breves – períodos 1991, 2000 e 2010	51
GRÁFICO 13	Receitas orçamentárias realizadas no ano 2009, no município de Breves-Pa	51
GRÁFICO 14	Taxa de aprovação de escolas de ensino fundamental, no município de Breves, anos 2008, 2009, 2010 e 2012	53
GRÁFICO 15	Taxa de abandono escolar em unidades ensino fundamental, no município de Breves, anos 2008, 2009, 2010 e	61

	2012	
GRÁFICO 16	IDEB de escolas de ensino fundamental, no município de Breves, anos 2005, 2007, 2009 e 2011	61
GRÁFICO 17	Resultados obtidos por escolas de ensino fundamental, zona urbana, no município de Breves, na Prova Brasil, anos 2005, 2007, 2009, 2011	62
GRÁFICO 18	Descrição percentual da distribuição de recursos do PDE Escola	63
GRÁFICO 19	Descrição percentual da distribuição de recursos do PDE Escola.....	71

LISTA DE TABELAS

TABELA 01	Matrícula no Ensino Fundamental, por dependência administrativa, anos 1996, 2000, 2010	24
TABELA 02	Emprego público por esfera de governo – 1992-2009	25
TABELA 03	Análise qualitativa da Implementação do PDE Escola	46
TABELA 04	IDH-M Educação e Renda Per Capita	49
TABELA 05	Número de escolas no município de Breves, por localização e ano	52
TABELA 06	Taxa de rendimento escolar, por localização e ano	56
TABELA 07	Média de alunos por turma	57
TABELA 08	Repases do Programa Mais Educação, por localização e ano	58
TABELA 09	Formação Docentes por Modalidade e Etapa de Ensino - Rede Municipal em Breves	58
TABELA 10	Matrículas da rede de ensino no município de Breves, por etapa e ano	59
TABELA 11	Número de matrículas de oito escolas de ensino fundamental, no município de Breves, por etapa e modalidade, no ano de 2013	60
TABELA 12	Níveis e Escalas, da modalidade língua portuguesa, na Prova Brasil	63
TABELA 13	Perfil dos Informantes da Pesquisa	69
TABELA 14	Descrição de repases do PDE Escola segundo unidade escolar, mês/ano de recebimento e valores em reais	70
TABELA 15	Metas inscritas nos planos de ação do PDE Escola, de escolas de ensino fundamental, no município de Breves-Pa	71
TABELA 16	Instrumentos de Planejamento desenvolvidos em escolas de ensino fundamental, no município de Breves	74

TABELA 17	Síntese das falas dos informantes da pesquisa, no tocante aos Projetos Políticos Pedagógicos	75
TABELA 18	Situação de Funcionamento dos Conselhos Escolares nas Unidades Escolares pesquisadas, no primeiro semestre de 2014.....	76
TABELA 19	Razões atribuídas pelos entrevistados, para elevação dos resultados das escolas no IDEB	80
TABELA 20	Contribuições do PDE Escola, segundo diretores entrevistados	81

LISTA DE FIGURA E MAPA

FIGURA 01	Representação do Modelo de Gestão Educacional no Brasil	37
MAPA 01	Mesorregião do Marajó, no Estado do Pará	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CNM	Confederação Nacional de Municípios
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH-M	Índices de Desenvolvimento Humano – Municípios
INEP	Instituto Nacional de Pesquisa Educacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretriz Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação e Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Plano Nacional de Formação Docente
PCCR	Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração

PCS	Plano de Cargos e Salários
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE ESCOLA	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDE FEDERAL	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
UEx	Unidade Executora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1 A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990	22
1.1 A Municipalização das Redes de Ensino Fundamental	22
1.2 Gestão Pública e o Planejamento Estratégico	29
1.3 Programas e Planos Federais: indução ao emprego do planejamento estratégico e interface socioestatal, no âmbito dos municípios	34
CAPÍTULO 2 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA - PDE ESCOLA	38
2.1 O <i>Modus Operacional</i>	40
2.2 Aproximação Tipológica	44
CAPÍTULO 3 CARACTERIZAÇÃO DO LÓCUS DA PESQUISA	48
3.1 A Ilha do Marajó	48
3.2 O Município de Breves: aspectos sociais e educacionais...	50
3.3 O perfil da rede de ensino fundamental no município de Breves	52
3.4 Perfil das escolas pesquisadas	59
CAPÍTULO 4 OS CAMINHOS DA PESQUISA	65
4.1 As entrevistas: Justificativa e Procedimentos	65
4.2 Perfil dos Informantes	69
4.3 O PDE Escola: considerações iniciais sobre sua execução no município de Breves	70
4.4 Planejamento escolar: tempos, modos e motivações	73
4.5 Os Conselhos Escolares	76
4.6 Ensino e Aprendizagem: percepção dos diretores sobre o desempenho das escolas	79

4.7 PDE Escola: contribuições segundo a fala dos diretores entrevistados	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	88

INTRODUÇÃO

Pensar o Brasil contemporâneo é, em grande parte, compreender as reformas e programas iniciados na década de 1990. Em face do cenário político, social e econômico marcado por severas desigualdades e superlativas demandas, o governo central: promoveu o processo de descentralização das políticas públicas; empreendeu um movimento de aproximação, em relação aos municípios, posicionando-se como principal financiador de políticas infraestruturais e sociais; agregou ao conjunto de planos de financiamento social condicionalidades que induziram os municípios a adotar o modelo de planejamento estratégico combinado à participação dos municípios nos processos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas - neste trabalho denominado de interface socioestatal.

Nesta esteira, são desenvolvidos, a partir de então, na esfera da política educacional, investimentos do governo central com propósito de: *diagnosticar* as redes de ensino estaduais e municipais, vide exemplo a consolidação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); *fortalecer* a capacidade financeira e administrativa das redes de ensino estadual e municipal, sendo para este propósito ampliados os mecanismo de transferências de receitas intergovernamentais constitucionais e voluntárias, tendo como exemplos o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola); *fomentar* processos decisórios, no âmbito da gestão dos sistemas e unidades escolares que integrem atores governamentais e o seguimentos de usuários dos serviços públicos (cidadãos) e; *cimentar* a cultura de emprego de ferramentas de planejamento estratégico, no *modus operandi* das gestões de sistema e escolas.

Neste sentido, esta pesquisa propõe investigar se a execução do PDE Escola potencializou o emprego do planejamento estratégico e ensejou a ascensão da comunidade escolar ao palco de decisões administrativas e pedagógicas, em escolas de ensino fundamental, localizadas no município de Breves, no Estado do Pará.

Para descortinar relações de poder que forneçam dados para resposta à indagação, apresentam-se como objetivos desta pesquisa (1) identificar o modos e tempos de planejamento de escolas de ensino fundamental, (2) compreender a qualidade de participação da comunidade escolar nas decisões de metas, ações e acompanhamento administrativo-pedagógicas e, (3) averiguar sob a percepção de diretores de escola de ensino fundamental as contribuições decorrentes do PDE Escola.

Este pesquisador postula a hipótese de que o PDE Escola ocupa um papel irrelevante enquanto política de indução à cultura de emprego de ferramentas de planejamento estratégico na gestão administrativa e pedagógica de unidades escolares, na medida em que o planejamento, como ferramenta de decisão de metas de médio e longo prazo, ainda não se consolidou como prática integrada aos tempos e tipos de ações administrativas e pedagógicas na escola. Tal irrelevância, em parte, é determinada pela escassez de recursos financeiros e humanos das gestões das redes de ensino fundamental, localizadas nos municípios brasileiros, que enfraquecem a capacidade das escolas em definir e levar a cabo metas para além daquelas estabelecidas e financiadas pelo governo federal.

Para entender as razões, propostas e modo de operação do Plano foi fundamental a leitura de leis, portarias e resoluções e manuais elaborados e sancionados pelo governo federal, desde o final da década de 1990. Deste modo, a obra de Xavier e Amaral Sobrinho (2006), intitulada “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”, foi basilar para a compreensão dos princípios, objetivos e modo operacional do PDE Escola. A leitura do manual permite inferir que empregar o planejamento estratégico nas escolas públicas em caráter permanente e substancial consiste de integrar ao “fazer da escola” três condições fundamentais.

A primeira condição pressupõe pensar a escola como instituição social configurada por volúveis arranjos históricos, econômicos e sociais que exigem de seus atores o posicionamento filosófico, a definição de metas de pequeno, médio e longo prazo, assim como estratégias de execução, sob pena de, em sua ausência, submeterem-se aos ventos do imprevisto, do fracasso ou sucesso fortuito.

A segunda condição decorre que, sendo a ação de ensinar a função por excelência da escola e, postulando que esta ação consiste [...] antes de mais, fabricar artesanalmente os saberes tornando-os ensináveis, exercitáveis e passíveis de avaliação no quadro de uma turma, de um ano, de um horário, de um sistema de comunicação e trabalho (PERRENOUD, 2000, p. 38), é coerente afirmar que é indispensável à escola ter uma proposta pedagógica, com objetivos e metas de aprendizagem definidos para cada série ano ou ciclo, alinhados a uma consistente avaliação dos resultados, e que esta seja conhecida e compreendida pelos professores.

Como terceira condição, há o princípio de que as escolas públicas precisam superar o modelo de gestão burocrático e autocrático, em favor de uma engenharia de gestão que potencialize espaços de consulta e deliberação de temas de sua administração financeira e pedagógica, onde se façam presentes, em condição horizontal de poder decisório, diretores, pais, alunos e professores. Neste caso, o caminho de discussão passa necessariamente pela investigação das possibilidades de deliberação do Conselho Escolar, tomado como um lugar de gestão efetivamente democrática.

Neste contexto, foram entrevistados 8 (OITO) diretores de escolas, de ensino fundamental no município, com o propósito de deslindar: (1) se o PDE Escola é compreendido como uma efetiva oportunidade de pensar (planejar) os rumos da escolar ou se esta dimensão da política foi/é ignorada pelos entrevistados; (2) se as aprendizagens (competências e habilidades) por etapa de ensino estão claramente descritas nos planos de ação das escolas; (2) o papel assumido pelo Conselho Escolar nas discussões, deliberações e acompanhamento das ações das escolas em suas dimensões administrativa, financeira e pedagógica.

O primeiro capítulo, “A Política Educacional Brasileira, a partir da década de 1990”, está orientado para três discussões. A primeira trata sobre o processo de municipalização das redes de ensino fundamental, ocorrido a partir da segunda metade da década de 1990, evidenciando as soluções empregadas pelo governo central para garantir a adesão dos municípios e mitigar os custos financeiros, estruturais e institucionais, decorrentes deste processo. A segunda discussão aborda sobre Gestão Pública e o Planejamento Estratégico. Esta seção elenca um conjunto de fatos ocorridos no cenário internacional e nacional que ensejaram o emprego do

planejamento estratégico por Estados. Na conclusão da seção são elencados exemplos de uso do planejamento estratégico no Brasil, assim como o emprego de interfaces socioestatais. A terceira seção apresenta os Programas e Planos Federais “oferecidos” aos municípios, enfatizando seu caráter de indução ao emprego do planejamento estratégico e interface socioestatal.

O segundo capítulo, “Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE Escola” tem como objetivo descrever os motivos e princípios de execução do Plano, destacando as principais mudanças operacionais, ocorridas em sua execução nos últimos oito anos. Também, o texto expõe o *modus* de execução do PDE Escola no interior das unidades escolares, detalhando as estruturas de gestão criadas para sua execução. Por fim, neste capítulo, são avaliadas a natureza, a abrangência e nível de impacto do Plano, tendo como perspectiva de análise os trabalhos de Laswell (1958), Souza, 2006; Durans (2006), Castro (2007), Queiroz (2007), Miranda (2010) e Valente (2011).

O terceiro capítulo, “Caracterização do Lócus da Pesquisa”, propõe descrever o contexto geográfico, econômico e social em que estão inseridas as unidades de amostra. Desta feita, é realizada a descrição de aspectos de ordem demográfica e social da Ilha do Marajó; são elencados indicadores sociais, econômicos e educacionais do município de Breves, com o objetivo de identificar a matizes que condicionam possibilidades e limites de sua rede de ensino; são exibidos os resultados longitudinais de desempenho escolar, obtidos em avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

O quarto capítulo, “Os Caminhos da Pesquisa”, apresenta o delineamento e resultados da pesquisa, através dos quais caracteriza-se o posicionamento metodológico e sua forma de abordagem; são justificadas as razões para emprego da entrevista como instrumento de investigação; é elencado o roteiro de entrevista, assim como descritos os objetivos e relevância das indagações para a pesquisa; é também exibido o perfil entrevistados, com ênfase na sua formação e tempo de serviço nas unidades escolares.

Com efeito, as 5 (CINCO) últimas seções deste capítulo dedicam-se à apresentação dos resultados. Em primeiro lugar, fazemos uso de planos de ação – elaborados pelas equipes escolares, por ocasião da etapa de diagnose e definição de

objetivos, metas e estratégias – para deslindar as prioritárias definidas pelas escolas e a natureza dos encaminhamentos (ações) propostos pela equipe de sistematização do Plano. Em seguida, fazendo uso dos depoimentos dos diretores, são apresentados e discutidos os instrumentos de planejamento efetivamente empregados pelas unidades escolas; a qualidade de participação da comunidade escolar nos processos de definição de metas, ações e acompanhamento; e o emprego que as equipes de gestão escolar fazem dos indicadores, relatórios e avaliações de desempenho escolar. Por fim, são apresentadas as percepções dos diretores, no que diz respeito às contribuições do PDE Escola para consolidação do planejamento estratégico, como rotinas administrativa e pedagógica.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

1.1 A Municipalização das Redes de Ensino Fundamental

O Estado Brasileiro desde a década de 1990 tem adotado a política de descentralização das políticas sociais em favor dos municípios. O Município foi reconhecido como ente federativo, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2013; FERRARI, 2005) sendo a ele atribuído, em caráter formal, autonomia administrativa e política, assumindo a capacidade de: legislar sobre “assuntos de interesse local”; produzir legislação de caráter complementar a legislações federal e das unidades federativas; “instituir e arrecadar os tributos de sua competência”; “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; assim como “serviços de atendimento à saúde da população”.

Desta forma, a Constituição Brasileira (BRASIL, 2013) estabelece um desenho de Estado que intenta conciliar a descentralização de decisões e execução político-administrativas ao regime de “cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (p. 10).

Arretche (1999) observa que neste cenário, sob a égide da constituição cidadã de 1988, governadores e prefeitos têm sua autoridade legitimada pelo voto direto, somando a isso uma significativa autonomia fiscal garantida pela ampliação de parcelas de tributos federais, bem como a capacidade tributária sobre impostos (ICMS, ITBI, ISS e outros), “[...] assim, no Estado federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais” (p. 114).

A autora acrescenta, por outro lado, que este cenário também é caracterizado por severas desigualdades regionais, historicamente construídas. Neste sentido, a delegação de competência das políticas sociais, dada aos estados e município, sob o pretexto de uma robustez fiscal e política não é suficiente para que a União “se

retire de cena”, mesmo por que variáveis estruturais¹ e institucionais² são determinantes para o êxito ou fracasso do processo de descentralização das políticas sociais. Neste enlace,

[...] a ação **política deliberada**, vale dizer, **estratégias de indução** eficientemente desenhada para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas [sociais], pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional (ARRETCH, 1999, p. 116, grifo nosso).

Por conseguinte, uma política deliberada implica a redução dos custos financeiros de gestão e de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas, bem como elevar o volume da receita do ente receptor das políticas e suas demandas, transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente. Estes incentivos estruturais devem ser integrados a estratégias que revertam condições adversas, derivadas do jogo institucional e marco legal vigente. No caso específico da descentralização da educação fundamental:

Assumir a gestão de tais redes implica gastos de investimento relativos à construção e instalação de escolas e gastos de custeio relativos à sua manutenção e ao pagamento de professores. Tais custos financeiros serão tão maiores quanto maior for sua provável população-alvo, isto é, quanto maior for a população em idade escolar de uma dada cidade. Aos custos financeiros, contudo, contrapõem-se os custos políticos de não oferecer vagas escolares; tais custos políticos tornam-se ainda mais elevados por tratar-se de uma política com relação à qual existe uma regra constitucional que obriga o poder público à oferta universal de serviços. Embora esta não seja, constitucionalmente, uma obrigação exclusiva dos governos municipais, a responsabilidade política pela oferta de vagas escolares recai também sobre as administrações municipais (ARRETCH, 1999, p. 120).

Neste sentido, o Fundo de Manutenção de Valorização do Magistério (FUNDEF) se constituiu em uma estratégia fundamental de indução do processo de municipalização do ensino. Criado pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pelo Decreto 2.264/97, este Fundo instigou expectativas como a universalização do ensino fundamental, a equidade na distribuição de recursos entre os entes federados, a redução das desigualdades regionais, a melhoria da qualidade da educação, a valorização do magistério e maior controle social dos recursos aplicados na educação.

1 Variáveis estruturais neste trabalho são compreendidas como capacidade fiscal, administrativa, bem como, a capacidade que os sujeitos, associações, comunidade tem de integrar forças com vistas a interesses do município e/ou região.

² A variável institucional é definida como “o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social” (ARRETCH, 1999, p. 114).

O recurso garantido pelo Fundef fomentou oportunidades estruturais e institucionais. Na dimensão institucional, as unidades federativas sancionaram normas de celebração de convênios para: transferência de matrículas de discentes; cedência de servidores estaduais; assunção de encargos previdenciários e; transferência da rede física (prédios escolares e outras dependências) da gestão estadual para os municípios (ALVES, 2011).

TABELA 1 - Matrícula no Ensino Fundamental, por dependência administrativa, anos 1996, 2000, 2010

País / Região / Estado	Ano	Matrícula por Dependência Administrativa			
		Ensino Fundamental			
		Total	Federal	Estadual	Municipal
Brasil	1996	33.131.270	33.564	18.468.772	10.921.037
	2000	35.717.948	27.810	15.806.726	16.694.171
	2010	31.005.341	25.425	10.116.856	16.921.822
Norte	1996	2.663.232	6.912	1.730.116	926.204
	2000	3.273.693	4.748	1.406.278	1.719.612
	2010	3.283.848	3.606	1.092.674	1.978.569
Pará	1996	1.297.949	4.534	788.288	505.127
	2000	1.606.537	3.825	451.382	1.089.490
	2010	1.550.781	2.129	276.459	1.170.632

Fonte: INEP/MEC (2011)

Os dados da tabela 1 demonstram a eficácia do processo de municipalização do ensino fundamental no período de 16 (DEZESSEIS) anos, na categoria matrículas. Os municípios, no referido período, elevaram suas matrículas de 33% para 55% do total nacional. Na Região Norte, o aumento foi de 35% para 65% das matrículas e no Estado do Pará há o registro da elevação da taxa de 39% para 75% do total de matrículas, o que evidencia uma grande adesão dos municípios paraenses.

Outrossim, um olhar sobre a configuração dos empregos públicos, a natureza de vínculo, e o perfil dos servidores públicos revelam significativa elevação de qualidade dos quadros da burocracia estatal, nos municípios brasileiros.

TABELA 2 - Emprego público por esfera de governo – 1992-2009

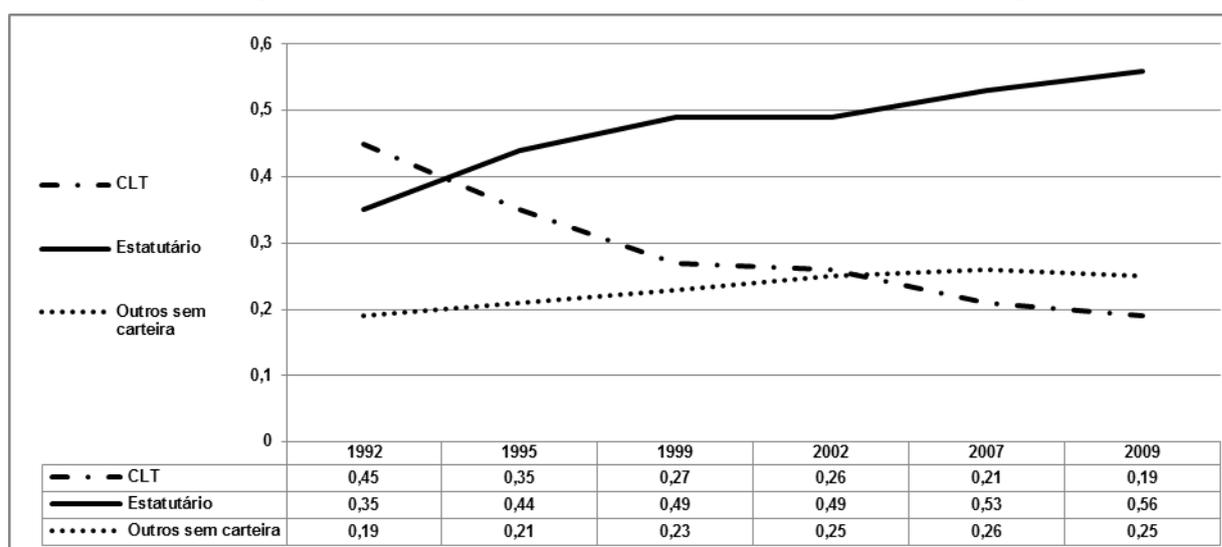
ESFERA GOVERNAMENTAL	1992	1995	1999	2002	2009
Federal	1477	1443	1440	1247	1565
Estadual	3362	3442	3154	3265	3502
Municipal	2666	2958	3228	4101	5426

Fonte: IBGE/PNAD
IPEA

Os dados da tabela 2 não deixam dúvida em relação à relevância que os municípios assumiram no que diz respeito à configuração de empregos públicos. O aumento do número de municípios criados e instalados após 1988 (CARDOSO JR, 2011) e a descentralização de execução de políticas sociais para o âmbito da esfera municipal contribuíram para o retraimento do emprego público nas outras esferas governamentais. No período de 1995 a 2009, os municípios brasileiros passam de 36% a 52%, de participação no montante de empregos públicos, ao passo que as esferas federal e municipal apresentaram uma redução de 5% e 11% respectivamente na composição de empregos públicos, no âmbito nacional.

Outro dado no contexto dos municípios é a elevação das taxas de ocupação por meio de vínculo estatutário (GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1 - Emprego público municipal no trabalho principal, por vínculo de emprego – 1992 a 2009



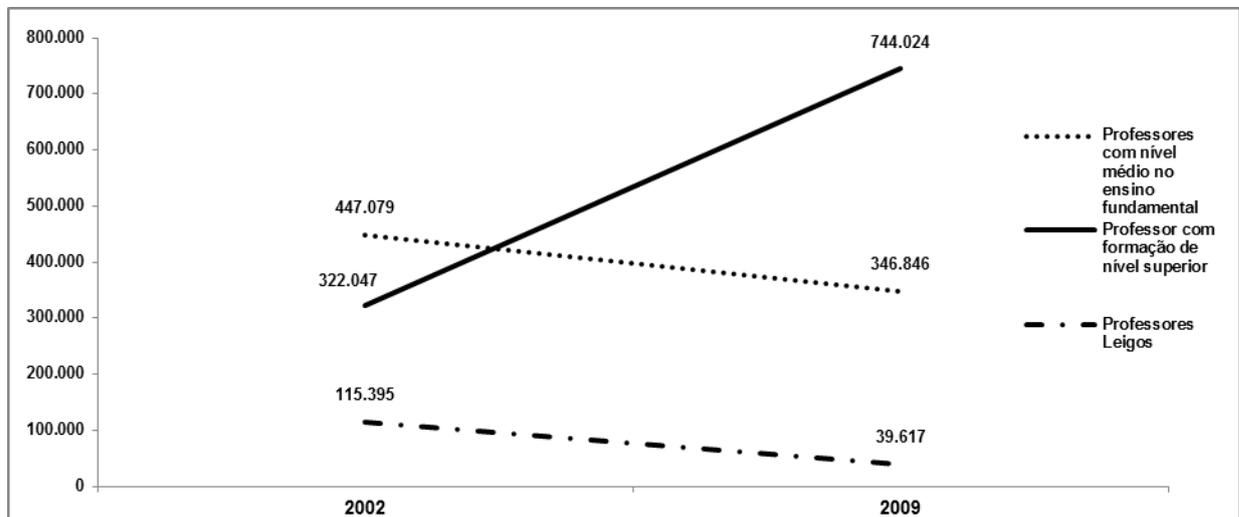
Fonte: IBGE/PNAD
IPEA

Estes dados permitem vislumbrar uma estruturação maior da máquina pública municipal através da efetivação de quadros mais estáveis de servidores – condição necessária para implantação de políticas públicas com caráter mais permanente e

estruturado, bem como a redução de margem para esquemas de patronagem e cli-entelismo, em que pese a taxa de empregos de caráter temporário ter apresentado uma curva ascendente de 19% para 25%, no período.

Outra informação deste período, no âmbito específico da educação, é a elevação da qualificação dos quadros docentes do ensino fundamental da rede municipal ensejado pela exigência de formação superior, em nível de licenciatura, estabelecida pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) e a realização de significativo número de concursos públicos, no período (GRÁFICO 2).

GRÁFICO 2 – Formação de professores do ensino fundamental nos municípios brasileiros – 2002 e 2009



Fonte: IBGE/PNAD
IPEA

Segundo pesquisa do IPEA (CARVALHO, 2011), no período de 2000 a 2009, os docentes com nível superior, nas redes públicas municipais, aumentaram seu contingente em quase 422 mil (+131%). Neste sentido, os docentes com formação de nível superior, nas séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série), responderam pela maior expansão absoluta (156 mil servidores), seguido dos professores com formação superior de 5ª a 8ª série do ensino fundamental (em torno de 147 mil).

Destaque para o crescimento de 505% de docentes com formação superior no ensino infantil, apresentando elevação em números absolutos de 14 mil licenciados em 2002, para 90 mil licenciados em 2009. Houve também crescimento expressivo de ocupações diretamente vinculadas ao magistério, como orientadores, inspe-

tores e coordenadores de ensino³, assim como ocupações auxiliares ao sistema de ensino, como os cozinheiros e serventes.

Por outro lado, a taxa de professores com formação de nível médio teve uma redução de 22%, seguido dos professores leigos no ensino infantil e fundamental, com menos 65%, restando ainda um contingente relevante de professores nesses níveis de ensino, na casa de aproximadamente 380 mil docentes, sem formação de nível superior (CARVALHO, 2011).

Veloso (2011) observa que até 2010, os municípios de maior porte⁴, aproximadamente 48% não possuíam Plano de Cargos e Salários (PCS) e 34% não possuíam Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR): constatação que aponta para necessidade de avanço em termos de gestão de pessoas.

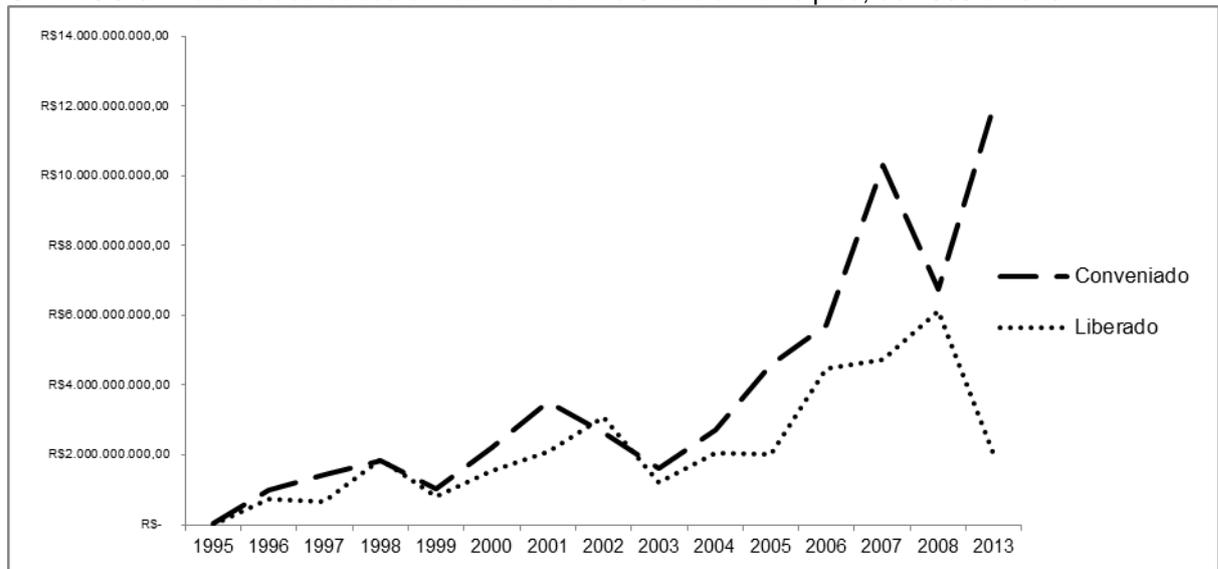
Nesta medida, em que pese o fortalecimento das gestões municipais, nas últimas três décadas, é patente que a descentralização não significa o esvaziamento de funções nos níveis mais centrais de governo. Ao contrário, sabendo-se das heterogeneidades dos governos locais quanto à capacidade de mobilização de recursos próprios, o nível central de governo estadual e federal tem uma importância fundamental na direção e coordenação da formulação e implementação de políticas de descentralização, na medida em que este ainda detém condições de infraestrutura, institucional e de recursos humanos superlativos, se comparados a maioria absoluta dos municípios brasileiros.

Estudos divulgados pela Confederação Nacional de Municípios (2009, 2013) revelam aumento exponencial de valores conveniados e liberados, entre a União e o Município, no período compreendido entre 1997 e 2013 (GRÁFICO 3): resultado da política de Estado do Brasileiro que consiste em transferir recursos aos Municípios e descentralizar a responsabilidade pela execução de seus diversos programas sociais.

³ Aumento de 43%, em relação aos primeiros anos dos anos 2000, registrando em números absolutos 91.997 profissionais.

⁴ O IBGE classifica os municípios segundo sua população em: **pequeno porte** - municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes correspondem a 4496 (89%) municípios; **médio porte** - municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes correspondem a 220 (4%) municípios e; **grande porte** - com população superior a 100.000 habitantes correspondem a 35 (1%) municípios.

GRÁFICO 3 - Valores acordados em convênio entre União e Municípios, de 1995 a 2013



Fonte: Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União
Confederação Nacional de Municípios – CNM

Segundo dados do Ministério do Planejamento, em 2013 foram conveniados R\$ 12 bilhões, R\$ 8,8 bilhões empenhados e R\$ 2,8 bilhões efetivamente executados (BRANCO, 2014). A destinação da maior parte dos recursos foi para os municípios, que responderam por 74,2% do total. O valor conveniado em 2013 supera em 26,3% os R\$ 9,5 bilhões do ano 2012.

A celebração de convênios e acordos com órgãos do governo federal vem se tornando prática frequente, adotada pelos Municípios brasileiros (CNM, 2013). Akkari (2010), citando Rondinelli, Nelson e Cheema (1984), observa que partir da segunda metade da década de 1990, no âmbito da educação, a União mobilizou um conjunto de políticas, de aporte técnico e financeiro, estreitando sua relação com os sistemas de ensino municipais, caracterizadas por dupla perspectiva: *centralização* e *deslocamento*. Este consiste da capacidade (orçamentária, técnica e legal) da União em disponibilizar aos municípios e unidades escolares recursos financeiros, materiais e técnicos, delegando-lhes a competência de execução das políticas e responsabilidades administrativa, civil e penal (*deslocamento*) sem, contudo, abrir mão da prerrogativa de estabelecer os parâmetros de funcionamento, acompanhamento e controle do processo (*centralização*).

1.2 Gestão Pública e o Planejamento Estratégico

Governar num contexto de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com o panorama contemporâneo de exacerbadas desigualdades sociais requer capacidades e habilidades complexas e difíceis de conformar. Em outras palavras, a consolidação de Estados democráticos tem como característica o crescimento exponencial da agenda social que, agregada aos limites de sua capacidade de gerar recursos, contribui para a configuração de um cenário nacional e internacional marcado pelo desequilíbrio entre demanda e oferta de serviços públicos sociais.

Neste contexto, o planejamento estratégico é encarrado por governos de esquerda e direita, tendo guardadas suas nuances como uma possibilidade de superar as relações sociais e técnicas de produção capitalistas na direção de uma conformação política, administrativa e social que garanta, nos limites de consensos sempre precários, a governabilidade.

Segundo Giovanella (1991), os países de regime socialistas são pioneiros no emprego do planejamento, com vistas na organização e controle de processos econômico e sociais. A autora observa que “a primeira proposta de planejamento social surge na forma de um plano setorial na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas quando, em 1918, é elaborado o primeiro Plano Nacional de Eletrificação” (GIOVANELLA, 1991, p. 28).

Nos países capitalistas, o planejamento, no âmbito da gestão dos Estados, é empregado após a crise econômica mundial dos anos de 1930. Neste contexto, John Keynes propôs maior intervenção do Estado na economia, com o intuito de diminuir a importância e frequência das crises, tendo como meta a regulação de juros, aumento do consumo e o pleno emprego (TESTA, 1985, GIOVANELLA, 1991).

Na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina (Cepal), entidade ligada a ONU, criada na década de 1940, se constituiu em agência instigadora do uso de instrumentos de planejamento na gestão dos países latinos. No âmbito destes países, o emprego de intervenção planejada tinha como objetivo romper a tendência de subdesenvolvimento, fruto da relação política e econômica assimétrica entre países de economia industrializada e países de matriz econômica baseada na produção de matérias primas. Desta feita, caberia ao planejamento deslindar cami-

nhos para o crescimento da produção nacional, através de políticas de fomento a industrialização e a racionalidade econômica.

Inserem-se neste cenário: o Plano de Metas, do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961); o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) instituído por ocasião do governo João Goulart (1964-1966); no governo militar, o Plano Decenal, primeiro planejamento a longo prazo no Brasil, tendo como previsão de duração 10 (DEZ) anos; e os Primeiro, Segundo e Terceiro Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, compreendidos entre os períodos de 1972 a 1980.

Com a redemocratização do Estado Brasileiro, a Constituição Federal de 1988 introduziu significativa mudança, em termos de condução do processo orçamentário, ao aliar o orçamento público ao planejamento, estabelecendo como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) ferramentas transversais e obrigatórias de gestão pública, nas esferas da União, Estados e Municípios.

O primeiro instrumento, o PPA, é o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. Evidencia os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos, metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas sociais ou prestação de serviços públicos. O PPA permite à sociedade dimensionar suas pretensões ante o estado de suas finanças.

O segundo instrumento é a LDO, a qual cabe anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento. A LDO tem entre outras funções: por exemplo, a de selecionar dentre os programas e ações incluídas no PPA, as quais terão prioridade na execução orçamentária.

O terceiro instrumento é a LOA, o qual viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

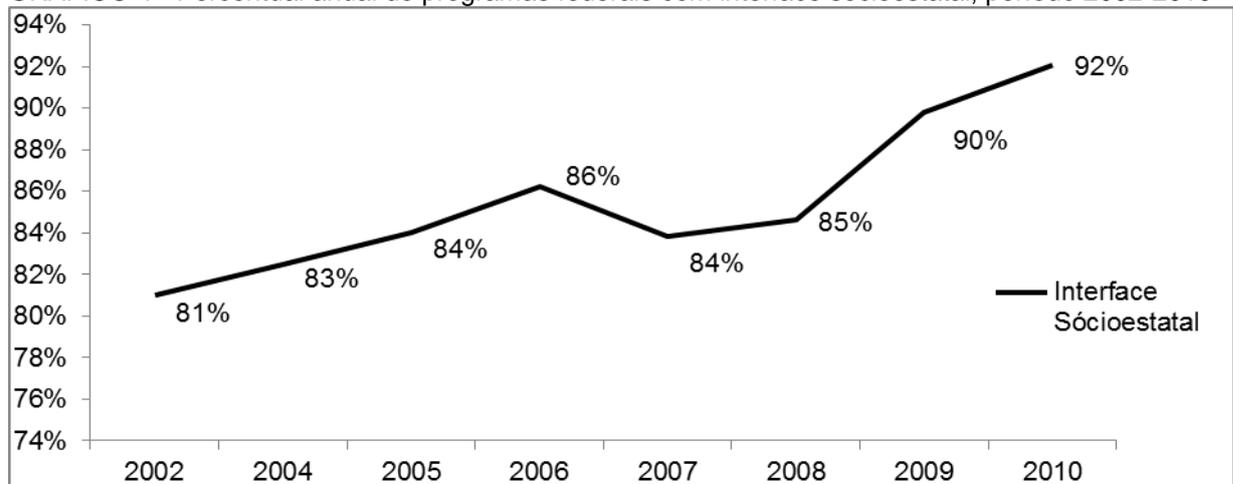
Além desses instrumentos de planejamento, a Constituição Federal estabelece como atribuições dos municípios, para consecução do “ordenamento das funções sócias e bem-estar de seus habitantes”, a elaboração do Plano Diretor, que é o ins-

trumento norteador da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2013).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, do ano de 2000, possui importantes atribuições: uma delas é o estabelecimento de regras que visam garantir o equilíbrio e o ajuste das contas públicas (gestão fiscal responsável). Enfatiza também a integração dos instrumentos (PPA, LDO e LOA) e ratifica a necessidade de planejamento, controle, transparência e responsabilização na administração pública.

Neste contexto, consolida-se um desenho de gestão pública que faz uso do planejamento estratégico, em uma “interface socioestatal” (IPEA, 2012): interface socioestatal compreendida como “formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas” (IPEA, 2012, p. 3).

GRÁFICO 4 - Percentual anual de programas federais com interface socioestatal, período 2002-2010

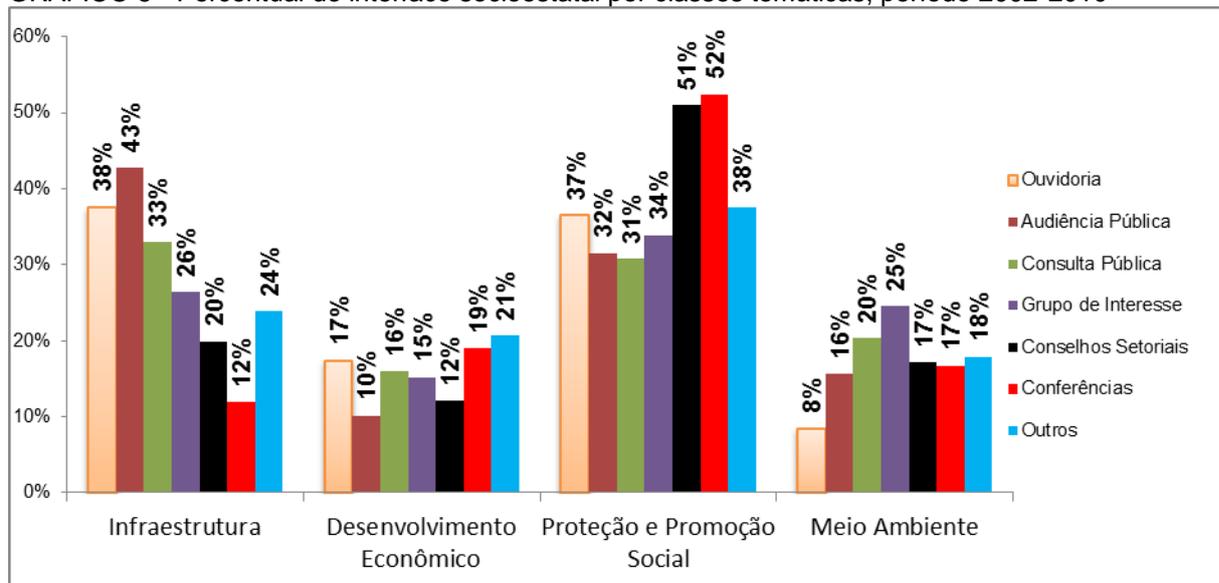


Fonte: SIGPLAN (2010)
IPEA (2012)

Dados do gráfico 4 permitem inferir o significativo crescimento do número de interfaces socioestatais nos programas do governo federal, no período de 2002 - 2010. O estudo do IPEA (2012) observa também a diversificação de formatos⁵ de interface socioestatais, assim como o fato de interfaces como conselhos e conferências serem formatos hegemônicos em programas da área de proteção e promoção social como educação e saúde (GRÁFICO 5).

⁵ Ouvidoria, reunião com grupos de interesse, audiência pública, discussão em conselho setorial, discussão em conferências temáticas, e consulta pública.

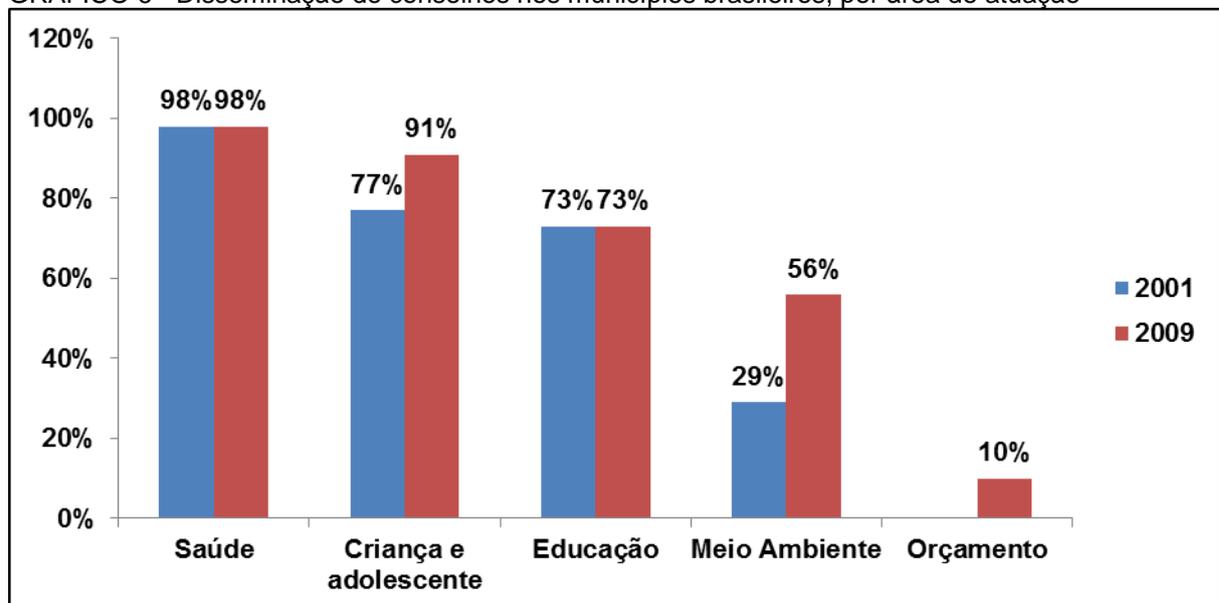
GRÁFICO 5 - Percentual de interface socioestatal por classes temáticas, período 2002-2010



Fonte: SIGPLAN (2010)
IPEA (2012)

No caso específico dos conselhos a sua disseminação, em nível de governo central, tem sido acompanhada da indução a disseminação de instituições participativas no nível municipal, entre as quais estão os conselhos municipais de saúde e educação e as experiências de orçamento participativo (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6 - Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação



Fonte: Munic/IBGE (2009)
IPEA (2010)

Neste sentido, os conselhos municipais se tornaram uma realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros, haja vista que os conselhos são condicionalidade para acesso a programas de assistência financeira, sejam de natureza

direta (na qual a União adquire bens e os distribui); assistência financeira automática (que envolve a transferência de recursos em ações que estão legalmente previstas, também chamadas de transferências legais ou constitucionais); e assistência voluntária (que consiste em transferência de recursos financeiros e outros recursos, sem que as ações estejam prescritas na legislação e geralmente envolvendo a assinatura de convênios).

No conjunto da obra, a ideia subjacente é que os municípios desenvolvam “[...] um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações”, fazendo uso de “diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais” (REZENDE, 2006, 20) e do planejamento estratégico em um ambiente de participação social, materializado em conselhos, conferências e audiências públicas, potencializando, assim, a articulação de políticas federais, estaduais e municipais, com vistas na elaboração e execução do roteiro de investimentos estruturais, sociais e institucionais das cidades, tendo como aporte o diagnóstico de aspectos internos e externos às cidades.

Os aspectos internos consistem de recursos humanos, sua capacidade de mobilizar e/ou agregar segmentos sociais, sua demográfica, suas peculiaridades ambientais, a organização administrativa municipal, as relações de forças vivenciadas pelas elites locais e capacidade de gerar receitas. Os aspectos externos compreendem as oportunidades e restrições que os municípios acessam/submetem-se em sua relação institucional, tais como: as metas e planos sociais e econômicos definidos no âmbito nacional; a conjuntura econômica nacional e internacional; os valores e princípios assumidos pela comunidade nacional e internacional (REZENDE, 2005, 2006; REZENDE, GUAGLIARDI, 2007).

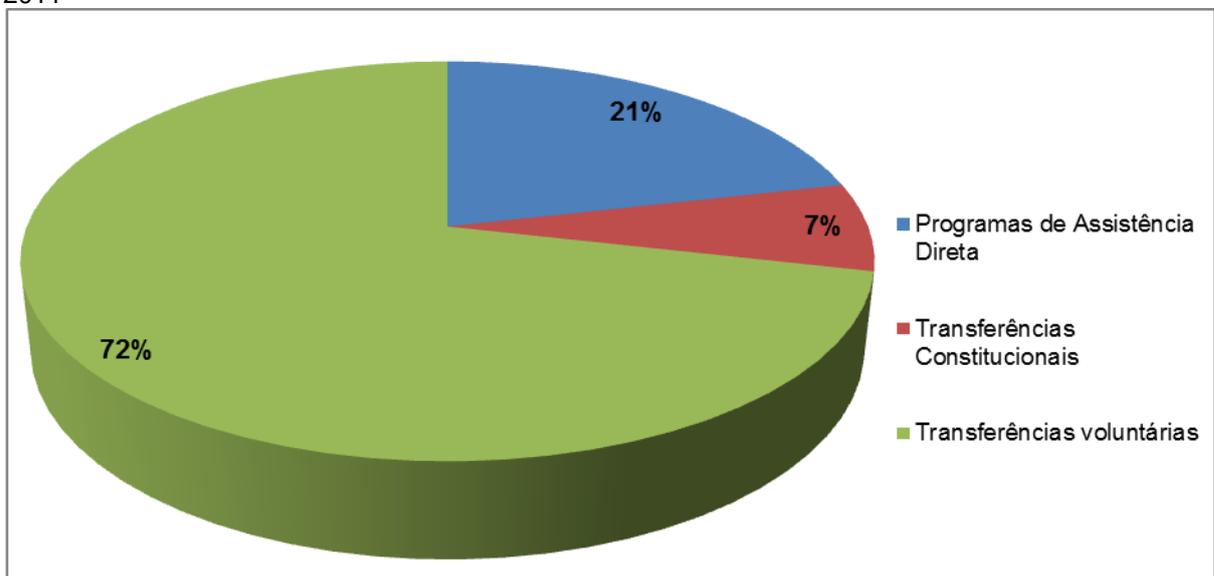
1.3 Programas e Planos Federais: indução ao emprego do planejamento estratégico e interface socioestatal, no âmbito dos municípios

Em *pari passu* à descentralização de recursos financeiros e materiais, são mobilizadas estratégias que, em sentido inverso, intentam uniformizar o instrumento de gestão, a tomada de decisão e os modelos e critérios de avaliação dos sistemas de ensino e suas unidades.

Nesta esteira, há programas, planos e ações fomentados pela União que agregam às transferências materiais e financeiras, condicionalidades a saber: a adoção de técnicas de planejamento estratégico – como pré-condição para liberação de recursos; os regulamentos para uso dos valores repassados; e a criação e manutenção de entidade de natureza privada (conselho escolar e/ou unidade executora), com representação dos segmentos da escola, com o propósito de definir metas, mobilizar pessoas e gerir recursos (POLLITT, 2002; MATIAS-PEREIRA, 2008; OLLAIK, 2011; VELOSO, 2012).

O Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios (BRASIL, 2011) informa que foi disponibilizada aos municípios, no ano de 2011, uma cesta de 28 (VINTE E OITO) políticas de investimentos em educação, de natureza direta, constitucional e voluntária (GRÁFICO 7).

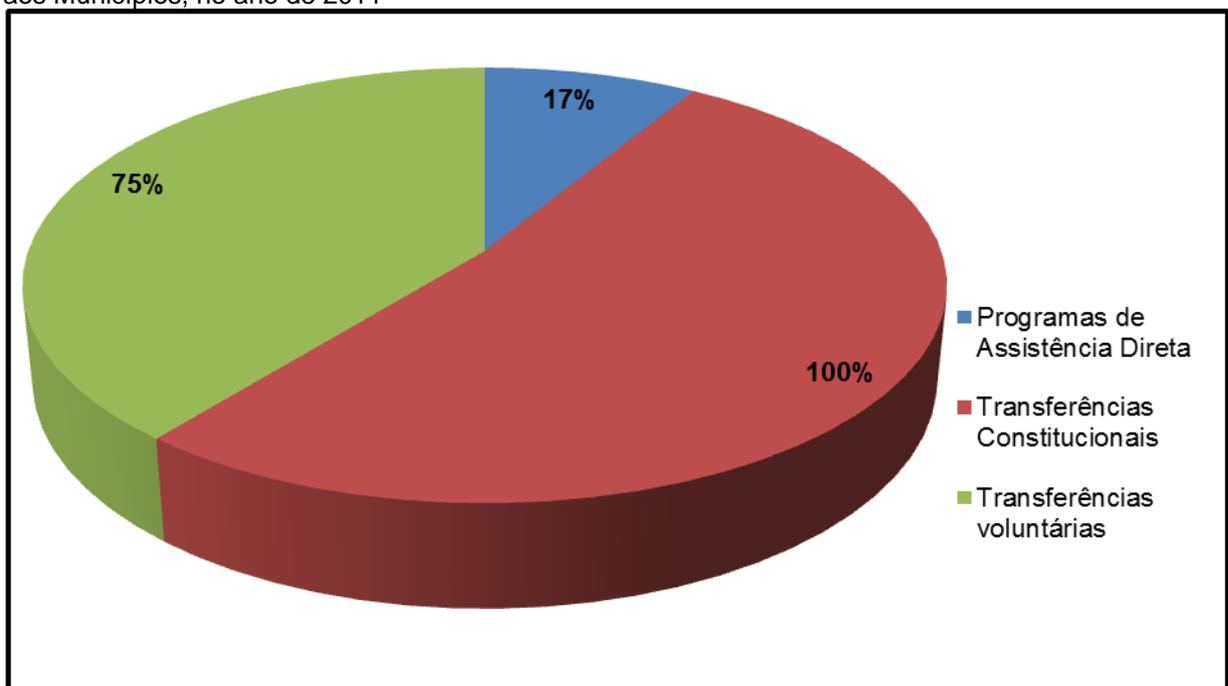
GRÁFICO 7 - Natureza dos Programas do Governo Federal destinados aos Municípios, no ano de 2011



Fonte: Brasil (2011)

Neste contexto, é empregada uma perspectiva de interação socioestatal em 75% dos programas que se caracterizam como transferências voluntárias (GRÁFICO 8). Fazem parte destas políticas para educação o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) que têm como condicionalidade a criação de um conselho (Unidade Executora – UEx) com a representação dos segmentos da escola, para avaliação das necessidades das escolas, definição de metas e estratégias de execução dos planos, bem como o acompanhamento de sua execução financeira. Com respeito às transferências constitucionais os Conselhos do FUNDEB e Merenda Escolar, são condição *sine qua non* para sua implementação.

GRÁFICO 8 – Interface Socioestatal, por natureza dos Programas do Governo Federal destinados aos Municípios, no ano de 2011

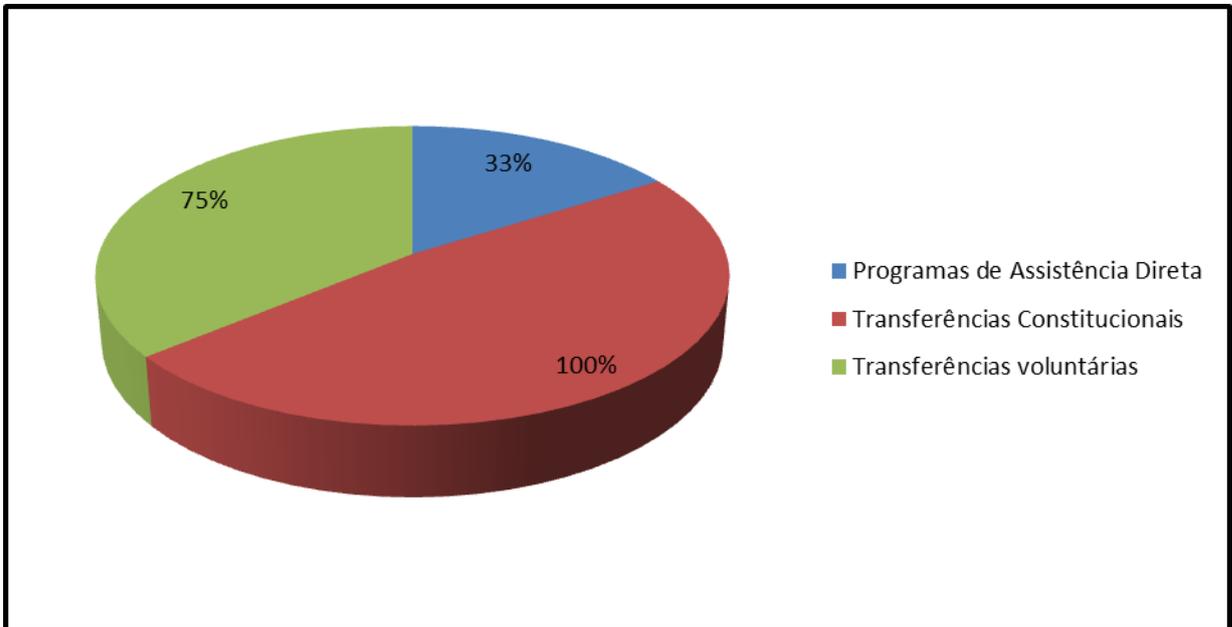


Fonte: (BRASIL, 2011)

Neste contexto, há um número significativo de políticas com condicionantes de planejamento e investimento, previamente estabelecidas em lei, mitigando a discricionariedade de gestores e comunidade locais. O gráfico 9 permite observar que 75% das políticas de natureza voluntária tem o uso de seus recursos parametrizados

pelo governo central. No caso das transferências constitucionais⁶ a taxa é 100% de condicionalidades de emprego dos recursos.

GRÁFICO 9 – Porcentagem de políticas que apresentam condicionantes de planejamento e investimento



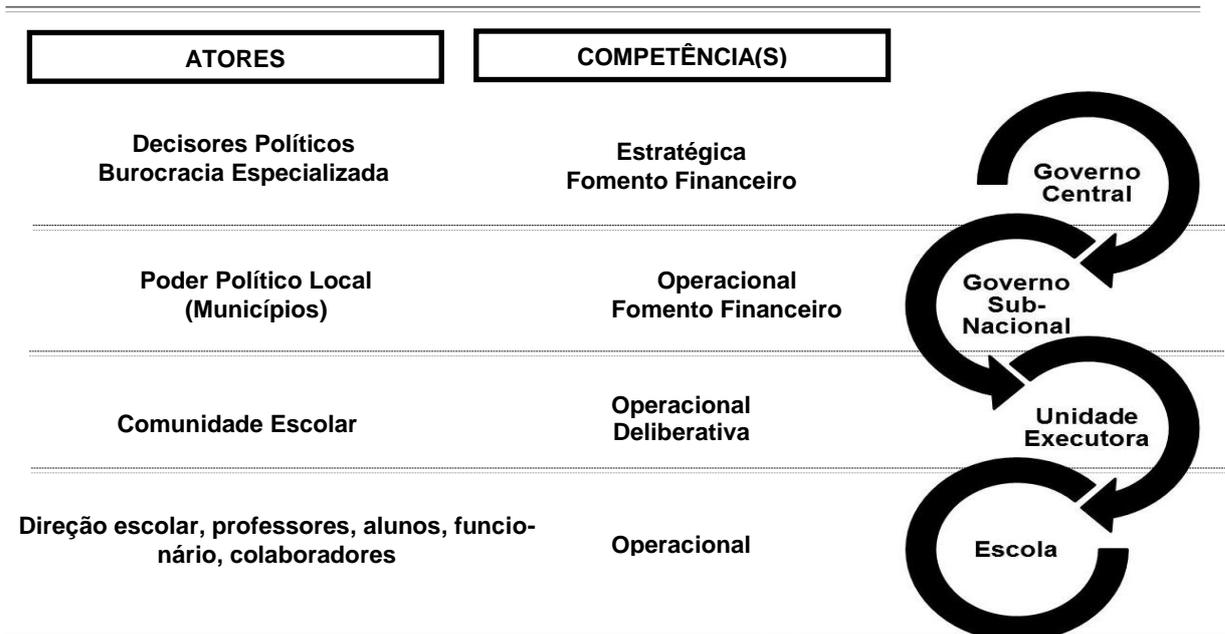
Fonte: Brasil (2011)

Este conjunto de políticas federais têm em comum o fato de conceberem a escola como epicentro de gestão das políticas e a comunidade local (pais, alunos e professores) como instância essencial na tomada de decisão e execução de ações (FIGURA 1). Seus objetivos e *modus operandi* se coadunam com a ideia de que,

[...] a melhor resposta para tornar melhor um serviço público é chamar a comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços — constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência (ABRUCIO, 1997, p.15).

⁶ Nesta situação específica trata-se dos programas: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

FIGURA 1 - Representação do Modelo de Gestão Educacional no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor

Nas palavras de Barroso (1996) às escolas, sob a égide das políticas sociais dos Estados Liberais contemporâneos, é concedida uma “autonomia decretada” positivada em leis, pactos, convênios. Nesta esteira, as políticas têm como traço comum não atribuir às escolas um real poder de decisão; prescindir de processos rígidos de formação de administradores e professores, com vistas a mitigar vicissitudes – no processo de implementação das políticas – decorrentes de interpretações destoantes e/ou simplistas das políticas; não geram um sistema de informação capaz de produzir sinergia nos segmentos da escola que potencializem a elevação do padrão de qualidade das escolas, a médio e longo prazo.

CAPÍTULO 2

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – PDE ESCOLA

Criado em 1998, no âmbito do Fundescola, o PDE se constituiu em ferramenta gerencial, responsável pela difusão e execução dos parâmetros basilares do acordo firmado entre o Banco Mundial e o Estado Brasileiro, quais sejam: a centralidade de decisões estratégicas, a descentralização operacional das políticas e a responsabilização da comunidade escolar.

Até 2005, o programa destinava recursos exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas até então definidas como "Zonas de Atendimento Prioritário" (ZAPs) nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas zonas eram escolhidas entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (em média, 3.800 escolas e 450 municípios, entre 2000 e 2007). A adesão das secretarias de educação estaduais e municipais inseridas nas ZAPs, aos termos Fundescola, e a implementação de ajustes de ordem administrativa e financeira⁷ eram condições necessárias também para assistência das unidades escolares.

A partir de 2007, com o lançamento do Plano Nacional de Educação (PDE Federal), ações vinculadas ao Fundescola, como o PDE, foram transferidas para a agenda de políticas do PDE Federal. Desta feita, o Plano de Desenvolvimento da Escola, passa a ser denominado de PDE Escola. Além da alteração de nomenclatura são inseridas 7 (SETE) mudanças significativas.

A primeira mudança decorreu do fato dos recursos financeiros, outrora oriundos da tomada de empréstimo junto ao Banco Mundial, passarem a ter como fonte exclusiva o tesouro nacional, repassados através do Fundo Nacional de Educação (FNDE). A segunda, consistiu que o governo federal tendo assumido a responsabilidade de financiamento da política também desobrigou estados e municípios da exigência de contrapartida financeira.

⁷ No âmbito administrativo as secretarias estaduais e municipais precisavam criar um comitê estratégico responsável pela aprovação do plano de ações financiáveis e seu acompanhamento. No âmbito financeiro as gestões estadual e municipal eram responsáveis por contrapartida de até 50% do valor total acordado.

A terceira mudança decorreu do fato de que o recém-criado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) passou a constituir-se indicador empregado para a seleção das escolas a serem assistidas pelo Plano. Esta mudança ensejou a penetração do Plano em todo o território nacional, ampliando de forma exponencial sua demanda e exigindo conseqüentemente a quarta mudança, qual seja, a ampliação dos valores mínimo e máximo de investimento por escola.

A partir do ano de 2009 as escolas foram autorizadas a empregar os recursos do Plano em todos os níveis e modalidades de ensino (educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação especial): ação focalizada pela quinta mudança.

A sexta mudança significativa foi a articulação do PDE Escola com o Plano de Ações Articuladas (PAR). O propósito declarado desta articulação é concatenar recursos financeiros e humanos empreendidos pelos governos federal, estadual e municipal.

Neste contexto de planejamento integrado, a última mudança foi a inserção dos dados do PDE Escola em um sistema denominado Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) – sistema *online* ligado à rede mundial de computadores, disponibilizado para inserção, monitoramento e aprovação do PDE Escola das unidades escolares com baixo IDEB.

O SIMEC é constituído de diversos módulos de gestão administrativa básicas, com destaque para programação orçamentária, gestão de projetos e planejamento de metas. São também usuários da ferramenta a Força Aérea Brasileira no SISOBRAS; o Ministério da Justiça no PRONASCI; e as Secretarias Especiais de Políticas.

No que tange ao PDE Escola, até 2010, os processos de planejamento das atividades eram realizados fazendo uso de planilhas, que exigiam elevado custo de tempo e recursos para sua consolidação e elaboração de relatórios. A partir de 2011, o MEC disponibilizou, no âmbito do SIMEC, o módulo PDE Interativo às escolas priorizadas pelo programa. E em 2012, o módulo foi disponibilizado para todas as escolas públicas.

2.1 O *Modus Operacional*

A execução do PDE Escola requer uma estrutura de gestão baseada no planejamento estratégico. Para que o PDE Escola seja materializado, a escola deve seguir à risca o manual do Plano. Nesse sentido, de acordo com o manual (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999), a liderança (diretor, coordenador pedagógico) deverá adotar a seguinte sistemática de trabalho: ler atentamente todo o material para ter uma visão geral do processo de elaboração do PDE; estudar e dominar o conteúdo de cada etapa; planejar as ações de cada etapa; analisar se as pessoas que irão executar as ações de cada etapa têm o conhecimento necessário, caso contrário, capacitá-las; coletar dados e informações sobre o que está sendo feito; e verificar se tudo está sendo executado conforme o previsto: se algo estiver em desacordo com o previsto, analisar o problema e adotar medidas para solucioná-lo. É possível perceber, no manual, que o diretor assume um papel fundamental na pré-execução, execução do planejamento, e acompanhamento dos planos de ação.

O PDE Escola é composto de duas partes (GRÁFICO 10): a primeira é a visão estratégica, em que a escola identifica os valores que defende e a visão de futuro ou o perfil de sucesso que deseja alcançar no futuro; a segunda é o plano de suporte estratégico em que a escola define, com base em seus objetivos estratégicos, o conjunto de estratégias, metas e plano de ação que transformarão a visão estratégica em realidade.

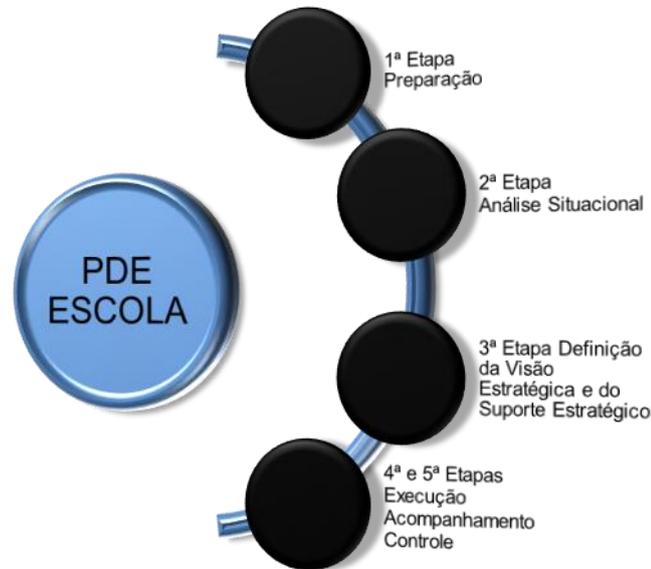
GRÁFICO 10 – Representação gráfica da estrutura operacional do PDE Escola



Fonte: Xavier e Amaral Sobrinho (1999)

No processo de elaboração do PDE, a escola deve seguir as etapas de preparação, análise situacional, definição da visão estratégica, elaboração do plano de suporte estratégico, execução, acompanhamento e controle (GRÁFICO 11).

GRÁFICO 11 – Etapas de execução do PDE Escola



Fonte: Xavier e Amaral Sobrinho (1999)

Na etapa de preparação, a escola se organiza para a elaboração do PDE Escola, com a leitura do manual, escolha do coordenador do Plano, escolha do grupo de sistematização⁸ e divulgação para toda comunidade escolar dos objetivos do Plano.

Na etapa de análise situacional, a escola realiza o diagnóstico da sua realidade, utilizando como instrumentos os seguintes questionários: a) questionário relativo aos dados de identificação da escola; níveis e modalidades de ensino ministrados na escola; aspectos físicos; taxas de matrícula, transferência, abandono, reprovação, aprovação, distorção idade e série; disciplinas críticas⁹; serviços oferecidos; projetos executados pela escola; a relação da escola com a secretaria de educação; b) questionário relativo aos fatores determinantes de eficácia que contempla aspectos referentes à efetividade do processo de ensino e aprendizagem, ao clima escolar, ao envolvimento dos pais e comunidade, ao desenvolvimento do patrimônio humano, à gestão participativa de processo e às instalações e materiais; c) questionário direci-

⁸ Grupo responsável pela elaboração do texto final do Plano, onde deverão constar a visão de futuro, as estratégias, metas e planos de ação.

⁹ disciplinas que apresentam elevado percentual de reprovação e desistência.

onado à avaliação estratégica da escola, em que são avaliados os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças.

Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999), na etapa de definição da visão estratégica e o plano de suporte, a escola deve realizar reuniões “indispensáveis”, quais sejam: reunião de minuta, reunião de consenso, duas rodadas de reunião de apoio e a reunião de comprometimento.

Sobre a reunião de minuta, os autores orientam que

[...] é elaborada uma primeira versão do PDE, contendo a visão estratégica e o plano de suporte estratégico, este ainda sem as metas desdobradas em planos de ação; essa primeira reunião, que tem como facilitador o coordenador do PDE, deve ser feita em local apropriado, com um mínimo de interrupções, e a experiência indica que pode levar de um a dois dias de trabalho; como foi visto, é imprescindível que os membros do grupo tenham pleno domínio do conteúdo do manual do PDE e que os dados e informações da auto avaliação, já devidamente analisados, estejam disponíveis (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 126).

Sobre a reunião de consenso, os autores esclarecem ser a

[...] segunda reunião do Grupo de Sistematização, visando revisar/aperfeiçoar a minuta anteriormente elaborada após ter ela passado por uma primeira discussão com a comunidade escolar e ter tido as metas desdobradas em planos de ação, indicando responsáveis, prazos e custos (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 126).

Sobre as reuniões de apoio,

[...] participam os líderes de objetivos e grupos de trabalho especificamente formados para revisar e aperfeiçoar a minuta elaborada pelo Grupo de Sistematização e desdobrar as metas em planos de ação, indicando responsáveis, prazos e custos [...] propostas de alteração, bem como o desdobramento das metas em planos de ação, são encaminhadas ao coordenador do PDE, que as submeterá ao Grupo de Sistematização na 2ª reunião deste grupo, a reunião de consenso (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 126).

O ciclo de reuniões, na fase de elaboração textual do Plano, é encerrado com a reunião de comprometimento:

[...] terceira reunião do Grupo de Sistematização, com o objetivo de elaborar a versão final do PDE, assegurar o comprometimento formal da liderança em relação ao PDE elaborado e formular a estratégia de sua divulgação e comunicação para toda a escola e demais partes interessadas (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 127).

Para consecução das etapas de execução, acompanhamento e controle, a escola deve organizar uma estrutura de pessoal que compreende: o grupo de sistematização do PDE Escola, o comitê estratégico – composto pelo grupo de sistematização e pelo colegiado escolar, o coordenador do PDE Escola, os gerentes de metas de melhoria¹⁰ e as equipes dos planos de ação¹¹.

¹⁰ Pessoas indicadas pelo Grupo de Sistematização e pelos líderes de objetivos para gerenciar a execução das metas de melhoria.

Desta feita, a leitura do manual do Plano (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999) permite inferir que: a estrutura “sugerida” é muito hierarquizada; há um volume exacerbado de textos, fichas e relatórios a serem preenchidos; o texto condiciona o sucesso do Plano à formação de lideranças, com ênfase a figura do diretor da escola.

O texto sugere, ainda, uma estrutura de gestão fragmentada em grupos (de sistematização, de apoio, de execução) responsáveis cada qual por uma determinada ação. Nesta esteira, não estão claros quais processos e instrumentos irão garantir as inter-relações das instâncias (grupos) de execução.

Há também um significativo número de resumos, questionários, fichas e relatórios que devem ser “estrategicamente” preenchidos, como: fichas resumo de perfil e funcionamento, de critérios de eficácia, de avaliação estratégica, de problemas versus critérios de eficácia; formulários de identificação e caracterização da escola, de síntese da auto avaliação, de visão estratégica, de objetivos estratégicos, de planos de suporte.

Há visível orientação centrípeta do processo, em favor dos diretores. Segundo Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p. 15), a liderança possui “a capacidade de produzir mudanças positivas nos indivíduos e nas organizações”.

O diretor da escola deve certificar-se de que o conteúdo do manual é perfeitamente compreendido pela liderança, principalmente o que se refere às diferentes etapas da elaboração do PDE (capítulos dois a cinco).

A equipe de liderança deve adotar a seguinte sistemática de trabalho: 1. Ler atentamente todo o material, para ter uma visão geral do processo de elaboração do PDE.

2. Estudar e dominar o conteúdo de cada etapa (capítulos dois a cinco) à medida que for progredindo o processo de elaboração do PDE (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 19).

Neste sentido, o entendimento das instruções do manual do PDE Escola, demonstrado pela direção da escola, é condição *sine qua non* para o êxito do Plano.

¹¹ Cada plano de ação tem uma equipe composta por pessoas indicadas pelos gerentes das metas de melhoria, de acordo com os líderes de objetivos.

2.2 Aproximação Tipológica

Fazendo uso das questões: quem ganha, por quê e que diferença faz, propostas por Laswell (1958, apud SOUZA, 2006) para compreensão das políticas públicas, esta pesquisa passa a enquadrar o PDE Escola segundo sua natureza, abrangência e nível de impacto.

No tocante à sua natureza tipológica, a leitura de seu manual permite caracterizá-lo como uma *política estrutural*, na medida em que *objetiva fomentar novos parâmetros de comportamento nas instituições e pessoas*.

O PDE é uma ferramenta gerencial [...] O PDE constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro. [...] não lida apenas com as decisões futuras e sim, principalmente, com o futuro das decisões, que são tomadas cotidianamente na escola. (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 2006, p. 20)

No texto de apresentação do PDE Escola, há a ideia subjacente de gestar e consolidar a cultura de planejamento estratégico. Fazendo uso de indicadores de rendimento (aprovação, reprovação, evasão), espera-se que a comunidade escolar (direção, professores, pais) defina metas, acorde ações e mobilize esforços conjuntos para sua execução. Porém, pesquisas (MIRANDA, 2010; VALENTE 2011; CASTRO 2007; QUEIROZ 2007; DURANS 2006; NOBREGA 2005) têm demonstrado que o PDE Escola está longe de fomentar resultados significativos, no que diz respeito ao *modus operandi* das escolas.

Segundo Miranda (2010), a pouca compreensão no que diz respeito à concepção do que são objetivos estratégicos, estratégias e metas fez com que o planejamento fosse construído sem levar em consideração os dados e fatos manifestos em avaliações externas, como Prova Brasil e Censo Escolar, elevando ao primeiro plano conclusões e prognósticos embasados em “achismos”.

Fonseca (2003) observa que a implementação do PDE Escola se constitui prevalentemente um reordenamento de ações preexistentes. Nobrega (2005) acrescenta que esta política é tomada apenas como um instrumento técnico que viabiliza o recebimento de recursos financeiros.

Queiroz (2007) observa que as metas e planos de ações são elaborados de maneira apressada, não apresentando consistência necessária para empreender mudanças significativas de médio e longo prazo, nos processos de ensino-

aprendizagem, gestão escolar e clima escolar. Nesta esteira, Durans (2006) assevera que os planos são desarticulados e com “gerências” próprias.

É claro que afirmar que uma política, implementada há mais de dez anos, não tem gerado efeitos positivos é uma conclusão simplista. O pesquisador Oliveira (2003), fazendo uso de modelos multinível, aplicados a dados longitudinais, de pesquisas financiadas pelo INEP, no início da década de 1990, conclui haver significativo desempenho dos alunos em língua portuguesa, em escolas atendidas pelo PDE.

Fonseca (2003), por sua vez, observa que as falas da equipe de sistematização do plano e professores expressavam a compreensão de que o Plano tornava o planejamento das atividades administrativas e pedagógicas mais organizado e participativo. Carnoya et al (2008) identificam uma relação positiva entre desempenho acadêmico dos alunos e gastos em projeto de ensino, materiais e mobiliários de apoio pedagógico, proporcionados pelo Plano.

Por outro lado, há evidências de que sua eficácia está muito mais condicionada às situações preexistentes nas instituições, do que a qualidade de suas ferramentas de gestão. Santos (2003), Castro (2007) e Valente (2011) afirmam que escolas com lastro de gestão participativa logram ganhos mais qualitativos e duradouros do PDE Escola.

No tocante á abrangência de seus benefícios, o PDE Escola se caracteriza como uma *política fragmentada*. Segundo Martins (2003; 2006) políticas fragmentadas têm como traço comum: a implementação de ações pontuais, a fragilidade de integração dos sistemas e subsistemas institucionais e gerenciais. Desta feita, é imprescindível a construção de arranjos baseados na cooperação e coordenação (ex. PAR) para redução de custo de transação, ação denominada *integração*.

A questão da integração constitui uma brecha na literatura contemporânea, que presume que a integração é um construto racionalista sem correspondência no mundo real caótico das gêneses de políticas públicas e que presume que a integração eficaz é uma função de arranjos eficientes de coordenação, que podem ser garantidos mediante o estabelecimento de papéis, regras e incentivos (MARTINS, 2003, p. 2).

Martins (2006) acrescenta que a teoria da fragmentação não supõe o caos absoluto, nem a ordem plena enquanto condição ótima, mas que variáveis como a liderança executiva, a gestão do poder, o desenho organizacional, a coordenação, a integração vertical e horizontal podem ser observadas e sob certas condições controladas.

Neste contexto, segundo Martins (2006), as gestões de FHC e Lula têm em comum o emprego de políticas fragmentárias, em vista de pressões externas como “choques econômicos globais”, caracterizadas pelo “divórcio entre planejamento e gestão”, “baixas integrações sistêmicas” e “fragmentação dos domínios da política”.

Desta feita, como ferramenta de articulação dos múltiplos programas, o Ministério da Educação instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR). Este se constitui um instrumento de planejamento da educação de caráter condicionante, plurianual e multidimensional que objetiva potencializar a integração das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios.

Porém, pesquisas (TABELA 3) tem demonstrado elevada propensão à desarticulação das ações no âmbito da implementação do PDE Escola.

TABELA 3 – Análise qualitativa da Implementação do PDE Escola

Grupo	Variável	Característica
Liderança executiva	Gestão do Poder	Em que pese o PDE Escola ser concebido no âmbito do governo federal, a adesão de estados, municípios e escolas é condição necessária para sua execução. Logo, a eficácia de seus objetivos está condicionada à compreensão e interesse de gestores dos sistemas e das unidades escolares.
	Visão	Embora o Plano faça parte de uma agenda de múltiplas políticas, os manuais, resoluções e portarias não revelam com clareza os limites e possibilidades de integração do plano às demais políticas.
Estratégia	Plano	Apesar do caráter pretensamente inovador do PDE Escola, em suas raízes encontram-se teorias administrativas que realimentam velhas práticas e reducionismo (OLIVEIRA, 2007).
	Sistema de Planejamento	Os objetivos são difusos e o monitoramento e a avaliação se reduzem ao acompanhamento da execução financeira, não tocando a dimensão pedagógica.
Ajustamento Mútuo		Os Planos, na esfera de execução, são desenvolvidos, na maioria das vezes, por gestores e pedagogos não sendo muitas das vezes executados. Como resultado desse processo, há desarticulação entre planos, ações e aquisição de materiais e contratação de serviços (DURANS, 2006; QEIROZ, 2007; SOLANO, 2011)
Estrutura	Desenho Organizacional	Os manuais do Plano definem coordenações nos níveis federal (SEB/MEC), de gestão do sistema (EEx) e das unidades escolares (UEx). Porém, pesquisas de Sodré (2006), Oliveira (2007), e Valente (2011) apresentam evidências de fragilidades da cooperação interinstitucional.
	Coordenação	A coordenação interinstitucional restringe-se, na prática, ao acompanhamento da implementação financeira do Plano. Por outro lado, a coordenação dos planos de ação no interior das unidades (exercida por atores da escola) tem sua eficácia muito mais condicionada à cultura de práticas de participação e cooperação, previamente instituídas, do que pela consistência interna do Plano (SATOS, 2003; FALCÃO, 2006).
Processos	Autonomia	No nível das unidades escolares, há uma autonomia relativa/controlada, na medida em que cabe aos agentes locais implementar modelos de gestão e categorias de ações pré-estabelecidos pela instância federal.
	Consenso	Há ambiguidades em relação a estratégias, metas e ações e

	Operacional	procedimentos de acompanhamento.
	Integração vertical e horizontal	Segundo Sodré (2006), na dimensão vertical, há desarticulação entre os planos de gestão das secretarias de educação estadual e municipal em relação às estratégias, metas e ações acordadas nas unidades escolares no âmbito do PDE Escola. Também, para Miranda (2010) e Bayer (2012), a compreensão dos atores locais, no diz respeito à essência do Plano, tem obstaculizado a produção de sinergia entre o Projeto Político Pedagógico e o PDE Escola.
Pessoas	Valores	Mesmo as escolas não apresentando elementos explícitos, que fundamentem teoricamente suas resistências, estabelecem em suas práticas e por meio delas, trilhas, sentidos e reconhecimentos que definem a forma de agir e pensar de seu coletivo de profissionais (FALCÃO, 2006).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto aos impactos causados aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais, o PDE Escola tem caráter *distributivo*. Este modelo compreende políticas:

- *Objetivos pontuais*: Há grande número de interesses locais e uma multiplicidade de participantes. Como resultado, são frequentes a baixa coesão dos planos, na medida em que são acordados planos, de execução a curto prazo, desagregados em pequenas unidades, funcionando mais ou menos isolados uns dos outros.
- *Abrangência não universal*: Via de regra, consistem da oferta de serviços públicos e insumos a pequenos grupos ou perfil específico de usuários. Normalmente, desconsideram limitações orçamentárias e podem apresentar um viés clientelista.
- São de fácil implantação: os custos de transação são baixos, na medida em que na estrutura de poder, as elites não entrariam em choque, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos à fonte de recursos, que é predominantemente o orçamento geral. O âmbito implementar é caracterizado por consensos e indiferença amigável (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 48, apud, FREY, 1997, p. 223).

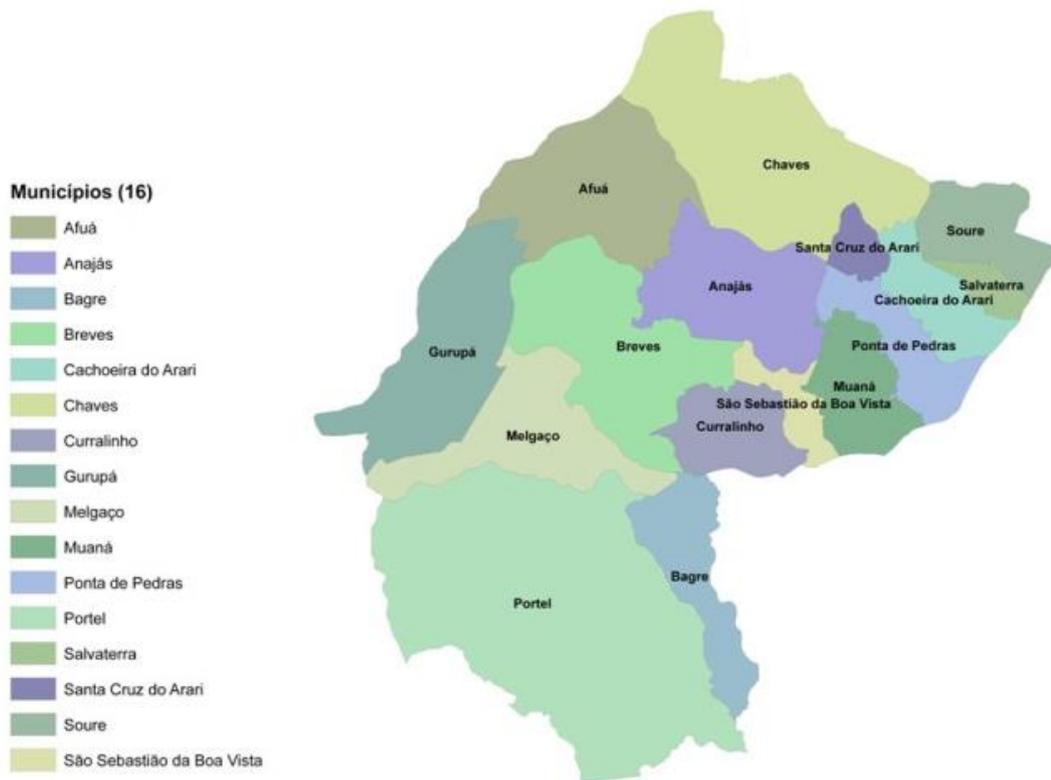
CAPÍTULO 3

CARACTERIZAÇÃO DO LÓCUS DA PESQUISA

3.1 A Ilha do Marajó

A Ilha de Marajó guarda muita beleza e contrastes. Maior ilha flúvio-marinha do mundo, com quase 50 000 km² (o tamanho dos estados de Sergipe e Alagoas juntos). O lado ocidental, mais próximo da capital paraense, com uma paisagem de campos, abriga fazendas de criação de búfalos (a manada da ilha é a maior do país). O lado oriental da ilha é caracterizado por uma pujante floresta úmida.

MAPA1 – Mesorregião do Marajó, no Estado do Pará



Fonte: IDESP (2010)

A variedade dos solos e da vegetação da ilha constitui seus dois ecossistemas: campos naturais na porção ocidental, abarcando 1/3 da área, e na porção oriental o ecossistema de mata (região várzea), distribuídos em 2/3 da ilha.

Segundo Souza (2006), o processo histórico de ocupação do Marajó compreende 4 (QUATRO) sistemas agrários: (a) Sistema Agrário Indígena (3.500 a.C a 1498 d.C), (b) Sistema Agrário Colonial (1498 – 1823), (c) Sistema Agrário da Eco-

nomia da Borracha (1824 – 1950) e o Sistema Agrário Contemporâneo (1950- até os dias atuais), caracterizado pelo comércio madeireiro, hoje em crise. À exceção do Sistema Agrário Indígena, podemos observar que “o modelo de ocupação, organização social, uso dos recursos naturais e [...] os momentos de ápice econômico [dos sistemas produtivos], devem-se muito mais à articulação com a economia mundo de cada época do que com a formação econômica brasileira [...]” (SOUZA, 2006, p. 18).

As populações sejam descendentes de tribos pré-colombianas, de afro-brasileiras, ou de europeus e asiáticos aqui sediados, ao longo de séculos de ocupação do Marajó, desenvolveram estratégias de organização social que lhes permitissem sobreviver em um ambiente de riquezas naturais, mas desprovido de suportes Estatais (hospitais, escolas, saneamento, abastecimento de água).

Segundo dados do PNUD (2013), seus dezesseis municípios tem em média o Índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) de 0,52. Para efeito de comparação o IDH médio do Estado do Pará é de 0,58 e do País de 0,66, sendo que a média nacional, nos itens renda per capita e educação, é quase o dobro dos escores médios dos municípios desta mesorregião (TABELA 4).

TABELA 4 – IDH-M Educação e Renda Per capita

	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Dimensão Educação	Renda per capita média
	IDHM_E	RDPC
Marajó	0,36	205,42
Pará	0,45	301,55
Brasil	0,56	493,61

Fonte: PNUD (2013)

Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2010) descrevem uma população total de 438.694 habitantes, dos quais 243.921 vivem na área rural, o que corresponde a 55,60% do total, possuindo 23.034 agricultores familiares, 14.618 famílias assentadas.

No imaginário nacional, reina a ideia de um “paraíso selvagem” pontilhado de campos, mangues e praias. Essa visão idílica além de desprezar a existência de um espaço geográfico marcado pela diversidade humana, cultural e paisagística, também oculta uma triste realidade social. Viver nesse “paraíso”, em especial na região das florestas, é testemunhar diariamente a indiferença da mídia estadual e nacional, constatar a negligência e ignorância das lideranças políticas do Estado Brasileiro, facilmente constatadas no arcabouço de políticas públicas executadas na região.

Neste contexto, este pesquisador propõe investigar se a execução do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) em escolas ensino fundamental, localizadas na zona urbana, do município de Breves logrou impactos significativos no sentido de semear e/ou consolidar processos de planejamento conduzidos pelos profissionais da escola e comunidade, orientados a partir de sua realidade, fundamentado em fatos e dados e com foco na aprendizagem dos alunos.

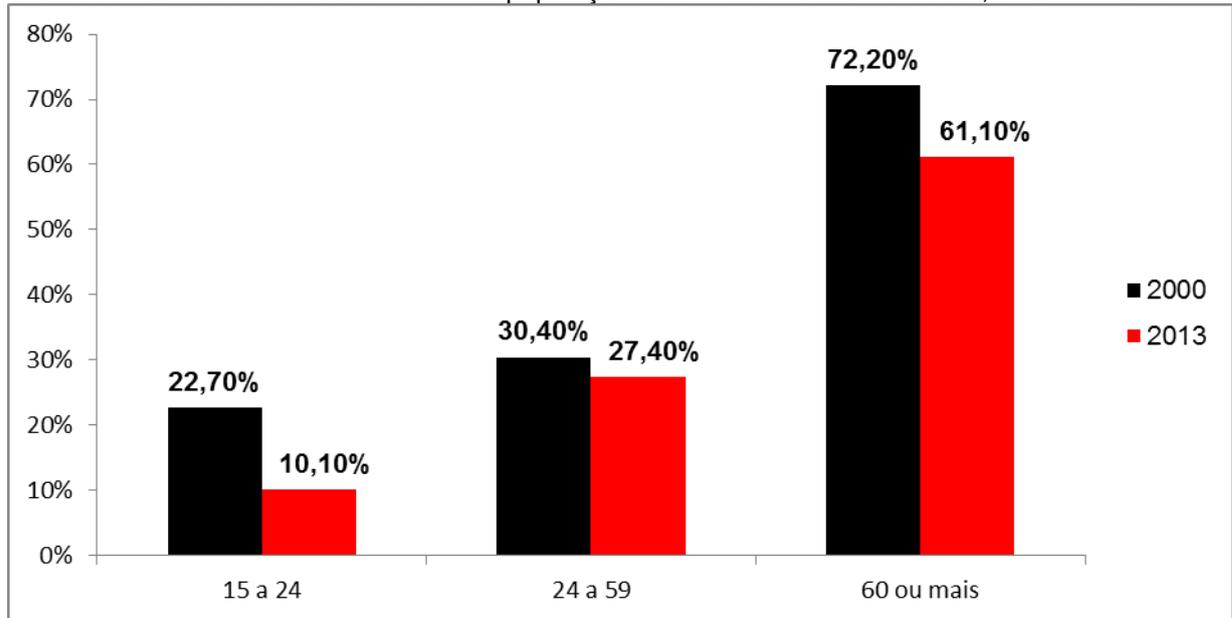
3.2 O Município de Breves: aspectos sociais e educacionais

O município de Breves tem uma população estimada em 96.444 habitantes, distribuídos por uma área territorial de 9.550,513 Km², com uma densidade demográfica de 9,72 hab/km², sendo que 50,1% de seus habitantes vivem na zona urbana (IBGE, 2013).

A denominação do município vem do sobrenome dos irmãos portugueses Manoel e Ângelo Fernandes Breves, que se estabeleceram na sesmaria concedida ao primeiro pelo Capitão-general João de Abreu Castelo Branco, em 19 de novembro de 1738, e confirmada pelo rei de Portugal em 30 de março de 1740. No local de suas terras, Manoel construiu um engenho que denominou Santana, além de fazer, também, plantação de roças, ficando o sítio conhecido como “Lugar dos Breves” (PARÁ, 2013). Com a Lei nº 1.079, de 2 de novembro de 1882, Breves passa a categoria de cidade, sendo que, desde a década 1950, o Município é constituído por quatro distritos: Breves, Antônio Lemos, Curumu e São Miguel dos Macacos.

Segundo dados da PNUD (2013), o Município se posiciona entre os 45 (QUARENTA E CINCO) piores IDH-M, de uma relação de 5.565 Municípios brasileiros. Entre as razões deste pífio indicador social está a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade que é de 24,7%. Taxa elevada em comparação à média nacional (8,6%) e do estado (10,6%), é bem verdade que, se comparada as taxas registradas no Censo 2000, é possível observar uma significativa melhoria, em especial na faixa etária de 15 a 25 anos de idade (GRÁFICO 12).

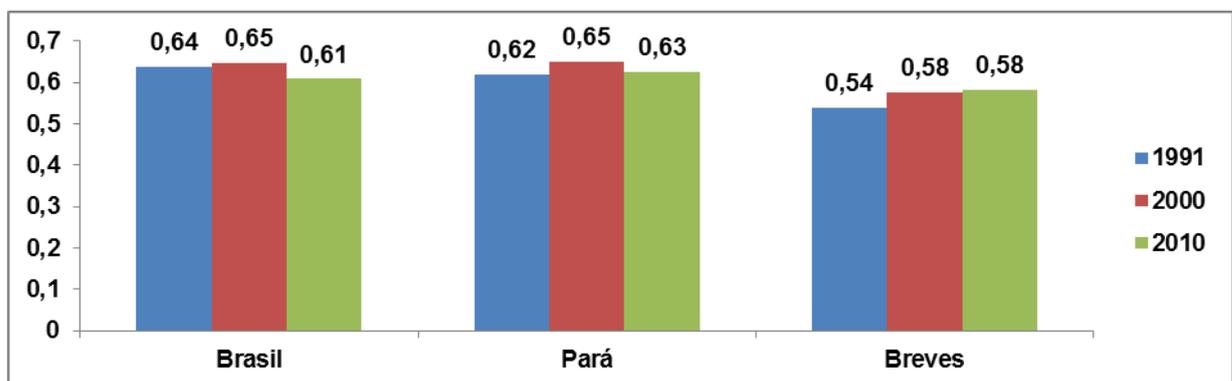
GRÁFICO 12 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, de 2000 a 2013



Fonte: IBGE (2000; 2013)

Também o município enfrenta severos problemas de geração de receitas e distribuição de renda. Segundo dados do IBGE (1991, 2000, 2010), o Índice de Gini¹², de renda domiciliar per capita do município está entre os maiores do Estado com o agravante de que desde a década de 1990 vem apresentando uma visível tendência de elevação (GRÁFICO 13).

GRÁFICO 13 – Índice de Gini, do município de Breves – períodos 1991, 2000 e 2010



Fonte: IBGE/Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010.

Neste sentido, é possível afirmar que há um consistente processo de concentração de renda e pauperização ostensiva de sua população com implicações, numa lógica de relação diretamente proporcional, no comportamento das taxas de violência, desemprego e subemprego.

¹² Identifica e mensura a desigualdade existente na distribuição de renda, entre indivíduos, segundo a renda domiciliar *per capita*. Neste sentido, quando maior os valores do índice, mais severa é a concentração de renda.

3.3 O perfil da rede de ensino fundamental no município de Breves

O município tem uma rede composta de 300 escolas de educação infantil e educação básica (TABELA 5). A maior concentração de unidades escolares está na zona rural com 273 escolas (91%); por outro lado, as 27 escolas da zona urbana concentram 49% do total de 35.066 matrículas (BRASIL, 2013).

TABELA 5 – Número de escolas no município de Breves, por localização e ano

ANO	Rural	Urbana	TOTAL
	Escola(s)	Escola(s)	
2007	292	24	316
2008	300	27	327
2009	302	27	329
2010	290	27	317
2011	283	26	309
2012	273	27	300

Fonte: Censo Escolar/Inep/MEC (2013)

Segundo relatório de pesquisa do Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo na Amazônia (HAGE, 2005), Breves é o município, do Estado do Pará, com o maior número de escolas com classes multisseriadas¹³, tendo registrado no ano de 2003 um total de 423 classes multisseriadas, distribuídas em 296 escolas, localizadas na zona rural. Denominadas de “escolas ribeirinhas”, as escolas localizadas na zona rural, às margens dos rios, apresentam como características comuns: são construídas em madeira; em muitas vilas funcionam em espaços cedidos pela Comunidade¹⁴; em razão da dificuldade de acesso, exclusivamente fluvial, nas comunidades e/ou vilas o docente acumula as funções de professor, coordenador pedagógico, servente e merendeiro; grandes precariedades infraestruturais.

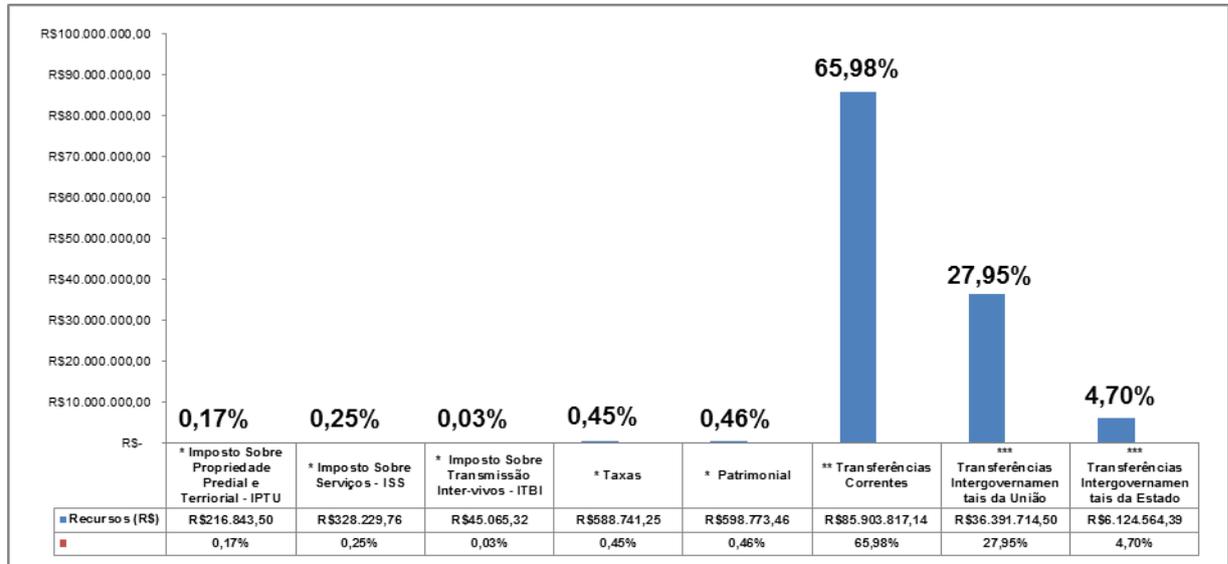
Dados do IBGE (2010) revelam que no ano de 2009 as receitas oriundas de taxas e tributos totalizaram R\$ 1.178.879,93. Considerando que no mesmo período a folha de pagamento mensal, de sua secretaria educação, demandava recursos na ordem de R\$ 4.500.000,00, é fácil constatar que, na ausência das transferências

¹³ Nestas classes, alunos de idades e níveis educacionais diversos são instruídos por um mesmo professor.

¹⁴ Galpões, salões de festa, capelas ou igrejas, casa do líder comunitário, casa do professor.

constitucionais e voluntárias da União e Unidade Federativas, a gestão administrativa e financeira do município seria inviável (GRÁFICO 14). Condição compartilhada por 83% dos municípios brasileiros que não conseguem gerar nem 20% de suas receitas totais (FIRJAN, 2013).

GRÁFICO 14 - Receitas orçamentárias realizadas no ano 2009, no município de Breves - Pa



Fonte: IBGE (2010)

* Tributos, taxas e ativos municipais.

** Transferências Constitucionais.

*** Transferências Voluntárias.

Em 2007, o município aderiu a “Compromisso Todos pela Educação”, assumindo o compromisso de investimentos prioritários em políticas de: alfabetização de crianças; combate à repetência; combate à evasão escolar; ampliação da jornada, com vista à educação integral; execução de políticas de inclusão educacional das pessoas com deficiência; promoção da educação infantil; promoção e fortalecimento da gestão participativa na rede de ensino.

Neste contexto, o Relatório Público do Município de Breves, divulgado pelo governo federal, síntese de avaliação feita pelo MEC, por ocasião da implantação do PAR no município, constava que no ano de 2006:

- ✓ Não existia um Plano Municipal de Educação (PME);
- ✓ Os coordenadores e/ou supervisores pedagógicos lotados na secretaria municipal de educação (SME) realizavam visitas esporádicas às escolas;
- ✓ Existiam políticas específicas para correção de fluxo, porém estas não eram integradas;

- ✓ Menos de 50% das escolas apresentavam uma relação matrícula/professor adequada, em função da inexistência de uma política da SME;
- ✓ As escolas não ofereciam atividades de contra turno, e também estas não estavam contempladas nos PPPs;
- ✓ Menos de 50% dos professores das séries iniciais do ensino fundamental possuíam formação superior em cursos de licenciatura;
- ✓ As condições das escolas eram parcialmente adequadas às condições de acesso para pessoas com deficiência;

Sobre o Plano Municipal de Educação, a lei 9.394/86 (LDB), nos artigos 10 e 11, determina como incumbência dos estados e municípios desenvolver seus respectivos “planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando[-os]” (BRASIL, 2012). Ora, como foi esclarecido, neste texto, a maioria absoluta dos municípios brasileiros tem sua estrutura dorsal orçamentária garantida por transferências intergovernamentais, constitucionais e voluntárias, nesta medida todo e qualquer planejamento no nível municipal impescinde da expectativa orçamentária federal.

Com efeito, o secretário municipal de educação, do município de Breves, em fala proferida em abril de 2014, em evento promovido pelo Governo do Estado para fortalecimento do Pacto pela Educação do Pará¹⁵, reconheceu a necessidade de elaboração do PME, pontuando, no entanto, que

não se constrói o PME sem que a gente tenha definidas as metas do governo federal [...] estamos em 2014 e o plano nacional de educação ainda não foi aprovado, isso impede a elaboração de um PME que possa ser executado porque sem as metas nacionais e sua lotação orçamentária, a gente não vai ter como fazer um PME [...]

No ano de 2007 pra 2008 teve toda uma discussão com relação à aprovação da lei do piso nacional[...] naquele momento estavam prevendo [governo federal, sindicatos, gestores em educação] o seguinte: em 2010 vai ser aprovado um novo Plano Nacional de Educação, então nós vamos ter 10% do PIB pra educação [...] um município como Breves que recebe por mês sete milhões iria pra quatorze milhões [...] o PNE até hoje não foi aprovado [...] pra gente receber um recurso, ele tem que ser aprovado em lei [...] hoje a corda tá no pescoço dos prefeito e secretários de educação que não têm condição de fazer reajuste salarial [segundo o piso nacional dos professores] [...] eu acho que elaborar [o PME] a gente pode até elaborar, não tem nenhum problema [...] agora tem que ter mais dinheiro [...] e o PNE tá lá parado (Secretário de Educação do Município de Breves).

¹⁵ Seu objetivo é promover a melhoria da qualidade da educação pública no Pará, aumentando em 30% o IDEB em todos os níveis de ensino, no período de cinco anos. Sua metodologia consiste da mobilização de esforço integrado de diferentes setores e níveis de governo e da sociedade civil. São assegurados recursos obtidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de cerca de R\$ 700 milhões.

É possível afirmar que o município tem suas políticas induzidas pelos interesses de caráter sistêmico e/ou casual do governo central, na medida em que hodiernamente o planejamento, em nível local de ordem infraestrutural, administrativo e social, impõe como variável dependente as intenções de investimento do governo federal, nestes respectivos segmentos.

Neste estado de coisas, a gestão municipal se constitui efetivamente em instância tarefeira dos propósitos da União e, em menor medida, da Gestão da Unidade Federativa.

Quando o Onilso [secretário de educação do município de Melgaço] fala quem [municípios] já tinha seu plano [PME] e de repente foi chamado [pelo governo do estado] às presas para reformulação e alinhamento por conta da articulação com a SASE¹⁶ para reformulação via alinhamento dos planos municipais com o plano nacional e retomando a fala do Reginaldo [secretário de educação do município de Breves] de que o plano nacional ainda não está aprovado [...] a gente fica com a situação problema seguinte o convencimento e articulação com as entidades de classe e a categoria para um chamamento no comitê municipal de educação [...] eu como técnico estou tendo certa dificuldade no sentido de convencer do porquê dessa carreira, digamos assim, pra elaborar o plano até junho deste ano, visto que nós ainda não temos o plano nacional aprovado e nós vamos ter o período eleitoral iniciando agora já iniciando daqui a alguns meses e também na questão da viabilidade das políticas municipais em educação, caso o plano nacional não seja aprovado [...] (Paulo Sergio¹⁷)

A dependência financeira crônica dos municípios e a relação de poder assimétrica do governo central, da gestão município e lideranças locais, constituem um desafio às políticas públicas que pretendam mitigar severas desigualdades regionais e consolidar um regime de articulação entre os entes federados.

Por extensão, a frágil capacidade de tomada de decisão das gestões municipais penetra os vários seguimentos da administração local e obstaculiza o protagonismo social, na medida em que as metas, as ações e seus processos de gestão e acompanhamento estão dados, havendo, portanto, exíguos espaços e oportunidades de efetivo protagonismo das lideranças locais.

No tocante à esporadicidade das visitas da equipe da SEMED às unidades escolares, para acompanhamento de programas e prestação de assistência técnica, os depoimentos tomados de diretores das escolas, no ano 2014, manifestam clara-

¹⁶ Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, criada em 2011, tem entre suas atribuições o apoio e desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação e o aperfeiçoamento dos processos de gestão na área educacional.

¹⁷ Diretor de Ensino da SEMED Portel, por ocasião do Encontro sobre o Pacto pela Educação do Pará, em abril de 2014.

mente a insatisfação dessas direções em relação ao papel assumido pela equipe técnica, do órgão de gestão do sistema.

Sinceramente falando foi colocado que viria uma equipe da SEMED para justamente verificar o andamento dos projetos [...] mas até o momento nunca vi eles, por aqui. Na verdade nós somos mais cobrados quando é feita a prestação de contas [...] na verdade somos bastante cobrados na questão da prestação de contas, quando chega o final do ano (Diretor 1)

[...] tem um afastamento tem um isolamento [...] A escola puxa de um lado, a SEMED puxa de outro [...] Se a SEMED não for beliscada, ela não se manifesta [...] eu acredito que eles querendo buscar os problemas saindo de lá do seu conforto pra ver, pra vim pra cá, pro real, pra ver as nossas dificuldades [...] eles vão ver com outros olhos [...] e muita coisa que tá errada eles vão descobrir também [...] (Diretor 5)

Com respeito às políticas específicas para correção de fluxo, lançando um olhar sobre média de desempenho escolar do sistema municipal, no período compreendido entre 2008 e 2010, é possível observar uma tendência de elevação das taxas de aprovação e redução das taxas de abandono escolar, no ensino fundamental, especialmente na zona urbana (TABELA 6).

TABELA 6 – Taxa de rendimento escolar, por localização e ano

Série/Ano	Ano	Taxa de Aprovação		Taxa de Abandono	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural
Séries Iniciais	2008	71,0	49,6	7,3	15,7
	2009	73,6	50,9	5,0	15,6
	2010	78,1	69,0	4,3	13,1
Séries Finais	2008	76,6	81,0	13,6	17,6
	2009	78,0	75,4	9,6	12,9
	2010	82,4	81,9	7,8	11,5

Fonte: Censo Escolar/Inep/MEC (2011)

Observando a média de alunos por turma, período de 2007 a 2010, é possível constatar um esforço do sistema de ensino no sentido de diminuir o número de alunos por turma (TABELA 7).

TABELA 7 - Média de alunos por turma

ANO	Ens. Fundamental (Anos Iniciais)		Ens. Fundamental (Anos Finais)		EJA - Ens. Fundamental (Anos Iniciais)	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
2007	27,4	33,8	26,9	39,3	21	33
2008	27,2	32,7	25,7	38,1	23	27
2009	26,1	30,1	22,3	35,6	20,5	19,5

2010	22,7	28,2	22,1	34,8	15	25,3
------	------	------	------	------	----	------

Fonte: MEC (2011)

Salienta-se ainda que a média de matrículas no ensino fundamental, do ano de 2007 a 2013, esteve na ordem de 27.727 matrículas anuais e que dados do Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social (2012, 2013, 2014) dão conta de que, nos anos 2007, 2011, 2012 e 2013, o total de crianças e adolescentes com faixa etária entre 6 a 15 anos, que tiveram sua frequência acompanhada, em razão de suas famílias estarem inscritas no Programa Bolsa Família, correspondeu a 69% das matrículas totais na rede de ensino fundamental, no município.

Por conseguinte, não é forçosa a ideia de que políticas correção de fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono) foram potencializadas por políticas de assistência social como o Programa Bolsa Família que impõem a seus usuários e aos governos locais a observância de condicionalidades vinculadas às áreas como educação e saúde.

Com relação ao desenvolvimento de atividades de contra turno, dados do MEC (2013) informam que desde 2012 o Programa Mais Educação¹⁸ financiou projetos pedagógicos nas áreas de educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde em 49 escolas (16,33%) rurais e urbanas (TABELA 8).

TABELA 8 – Repasses do Programa Mais Educação, por localização e ano

Ano	Rural		Urbana	
	Escola(s)	Reais	Escola(s)	Reais
2010	-	-	6	340.055,80
2011	-	-	3	201.980,10
2012	33	990.052,80	16	703.995,20
Total Geral	33	990.052,80	16	1.246.031,10

Fonte: MEC (2014)

A análise do perfil acadêmico dos docentes do ensino fundamental dos anos 2007 a 2010 permite constatar a persistência do quadro observado por técnicos do

¹⁸Criado em 2007, no âmbito do PDE Federal, se constitui em uma política de indução de construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino. Os sistemas formalizam sua adesão ao programa por meio de formulário eletrônico. Feita a adesão, o governo federal repassa recursos para ressarcimento de monitores, aquisição dos kits de materiais, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes.

MEC por ocasião da consagração do Plano de Ações Articuladas (PAR), no município. Na ocasião, evidenciava-se a prevalência nos quadros docentes de profissionais sem formação superior em licenciatura.

Segundo dados dos Indicadores Geográficos Educacionais (MEC, 2011), em 2010 menos de 50% dos professores do ensino fundamental possuíam formação em nível de licenciatura (TABELA 9). Em que pese o aumento do número absoluto de discentes com licenciatura, a análise de proporcionalidade revela que houve uma diminuição de 2% em relação ao ano de 2007, nas séries iniciais.

O percentual de discentes com ensino médio passou de 3% para 17% do quadro total de professores de ensino fundamental, nas séries finais. Por outro lado, é necessário frisar que esse panorama tende a ser alterado em face de programa de formação inicial de professores, em atividades, promovido pelo Plano Nacional de Formação Docente (PARFOR), iniciado no município em 2010.

TABELA 9 - Formação de Docentes por Modalidade e Etapa de Ensino - Rede Municipal em Breves

FORMAÇÃO	Ens. Fundamental (Anos Iniciais)				Ens. Fundamental (Anos Finais)			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
C/LIC	86	108	103	94	126	154	149	171
C/GR	7		4	4	8		24	24
C/EM	9	12	23	16	9	67	80	115
C/NM	170	170	193	164	44	331	339	353
S/EM						6	5	4
Total	272	290	323	278	187	558	597	667

C/LIC = COM LICENCIATURA; C/GR = COM GRADUAÇÃO; C/EM = COM ENSINO MÉDIO; C/NM = COM NORMAL MÉDIO; S/EM = SEM ENSINO MÉDIO

Fonte: MEC (2011)

Com a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, em 2006, a oferta das etapas escolares sob a incumbência da esfera municipal foi potencializada, na medida em que o fundo permitiu o uso de seus recursos para pagamento, formação inicial e continuada de professores da educação infantil e EJA. Com média anual de 34000 matrículas (TABELA 10), o município tem, nos últimos seis anos, apresentado uma elevação significativa das matrículas das etapas da creche (+ 224%), dos anos finais do ensino fundamental (+ 68%) e da modalidade de educação de jovens e adultos (+ 242%).

TABELA 10 – Matrículas da rede de ensino no município de Breves, por etapa e ano

ANO	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental		
			Anos Iniciais	Anos Finais	EJA
2007	361	3263	21403	5767	1303

2007 (%)	1%	10%	67%	18%	4%
2008	406	5501	21947	6512	-
2008 (%)	1%	16%	64%	19%	0%
2009	519	4849	21072	6438	2870
2009 (%)	1%	14%	59%	18%	8%
2010	334	2920	21014	6862	3092
2010 (%)	1%	9%	61%	20%	9%
2013	824	2706	19273	8494	3089
2013 (%)	2%	8%	56%	25%	9%

Fonte: MEC (2014)

Também informações do MEC (BRASIL, 2013) dão conta de que foram transferidos através dos programas Pro-Infância e PDDE o montante de R\$ 6.719.708,00, no período de 2007 a 2012, para reestruturação e aquisição de equipamentos e construção de escolas de rede pública de educação infantil do município.

3.4 Perfil das escolas pesquisadas

Esta pesquisa tem como proposta compreender se o modelo de planejamento, proposto pelo PDE Escola, foi efetivamente integrado *ao modus* de decisão das ações administrativas e pedagógicas em escolas de ensino fundamental, na zona urbana do município de Breves. Para sua consecução, foi empregada como estratégia o uso de entrevista semiestruturada a oito diretores de unidades escolares (UE), no município.

Neste sentido para um melhor entendimento do conjunto de dados da pesquisa, é objetivo desta seção caracterizar as UEs. Deste modo, serão apresentados os dados de matrícula escolar, as taxas de aprovação e abandono escolar, os resultados da Prova Brasil e IDEB, o demonstrativo de valores repassados pelo PDE Escola por unidade escolar e o resumo de destinação dos recursos.

No que se refere às matrículas, dados do INEP (2014) demonstram que em 2013 o total de matrículas, nas oito unidades escolares (TABELA 11), correspondeu a 19% do total de matrículas do ensino fundamental, no município.

TABELA 11 – Número de matrículas de oito escolas de ensino fundamental, no município de Breves, por etapa e modalidade, no ano de 2013

UNIDADE ESCOLAR	ENSINO FUNDAMENTAL		EJA ¹⁹		AEE ²⁰
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	
UE 1	679	-	-	425	27
UE 2	502	-	29	80	4
UE 3	-	833	45	258	-
UE 4	700		178	-	-
UE 5	440		112	168	-
UE 6	-	1051	-	-	-
UE 7	525	-	51	220	26
UE 8	426	-	-	-	-

Fonte: INEP/MEC (2014)

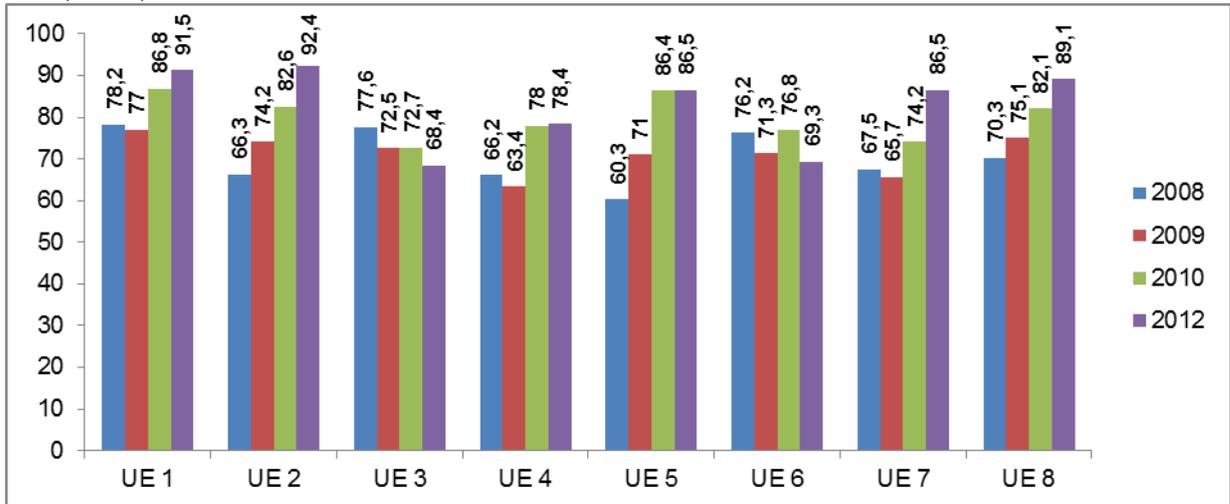
No tocante à educação de jovens e adultos (EJA), estas escolas foram responsáveis por 51% do total de matrículas, no município. Sobre as turmas da educação de jovens e adultos, os diretores de três, das cinco escolas que atendem esta demanda afirmaram que “a reprovação da EJA é muito grande”; “a EJA é um caos”; “eu [o diretor] pessoalmente sou contra a EJA nessa escola”. Esta “aversão” à modalidade se dá em razão de que suas taxas de reprovação e abandono escolar são significativas, contribuindo para a elevação das respectivas taxas nos resultados de desempenho geral da escola.

Nesta esteira, verificando as taxas de desempenho escolar nas categorias aprovação e abandono escolar (GRÁFICOS 15 e 16) observa-se que cinco escolas (UE 1, UE 2, UE 7 e UE 8) exibiram simultaneamente uma contínua elevação das taxas de aprovação e significativa diminuição das taxas de abandono escolar, nos de 2008 a 2012 (INEP, 2008; 2009; 2010; 2012).

¹⁹ Educação de Jovens e Adultos;

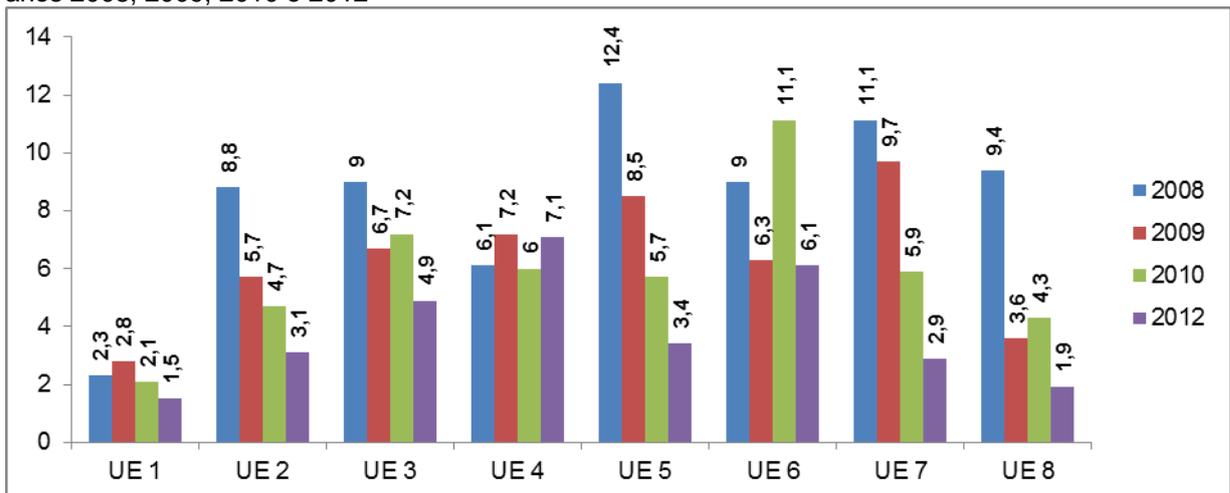
²⁰ Atendimento Educacional Especializado

GRÁFICO 15 – Taxa de aprovação de escolas de ensino fundamental, no município de Breves, anos 2008, 2009, 2010 e 2012



Fonte: INEP/MEC (2008, 2009, 2010 e 2012)

GRÁFICO 16 – Taxa de abandono escolar em unidades ensino fundamental, no município de Breves, anos 2008, 2009, 2010 e 2012



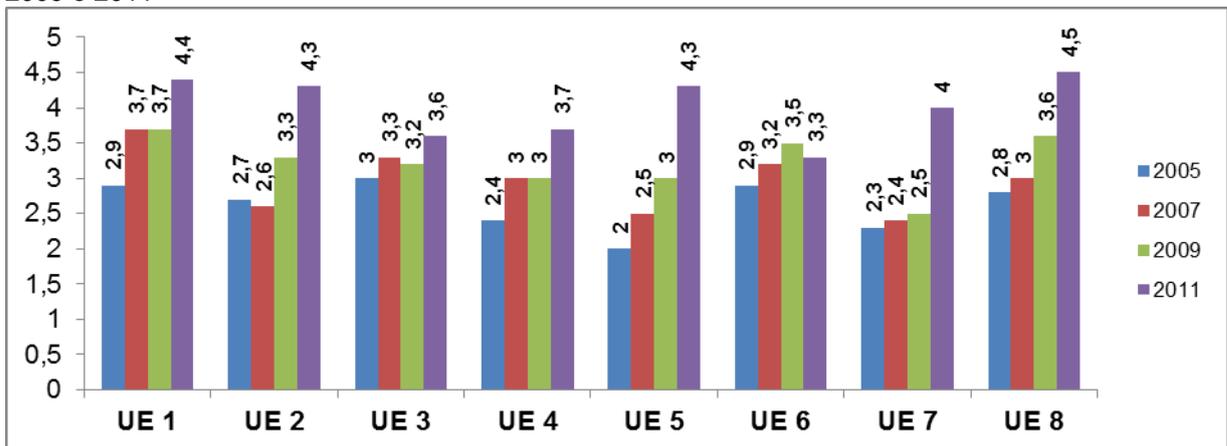
Fonte: INEP/MEC (2008, 2009, 2010 e 2012)

No tocante à redução da taxa de abandono escolar, como demonstrado neste trabalho, nos anos 2007, 2011, 2012 e 2013 o total de crianças e adolescentes com faixa etária entre 6 a 15 anos, que tiveram sua frequência acompanhada, em razão de suas famílias estarem inscritas no Programa Bolsa Família (PBF), correspondeu a 69% das matrículas totais na rede de ensino fundamental, no município. Em face do número significativo de alunos acompanhados pelo PBF, é possível afirmar que a redução das taxas foi potencializada pela política de transferência de renda do governo federal.

Importante lembrar que estas escolas foram assistidas pelo PDE Escola em razão de apresentarem até ano de 2009 pífios resultados no Índice de Desenvolvi-

mento da Educação Básica (GRÁFICO 17). Neste sentido, era objetivo desta política alavancar o desempenho das unidades escolares através do fomento financeiro a projetos de intervenção pedagógica, tendo como suporte teórico de sua ação, no interior das escolas, o planejamento estratégico.

GRÁFICO 17 – IDEB de escolas de ensino fundamental, no município de Breves, anos 2005, 2007, 2009 e 2011



Fonte: INEP/MEC (2013)

A leitura do gráfico 8 permite observar que cinco escolas (UE 1, UE 2, UE 5, UE 7 e UE 8) conseguiram evoluir de um escore médio de 2,5 pontos no ano de 2005 para escores acima de 4 pontos na edição de 2011. Para compreender esses resultados, é fundamental ter em mente que o escore do IDEB é obtido através de dois indicadores: a taxa de rendimento escolar – resultado do cruzamento das taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar, no qual maiores taxas de aprovação e redução das taxas de reprovação e abandono consistem do aumento dos valores do indicador de rendimento escolar – e o resultado médio obtido pelos alunos das unidades de ensino, na Prova Brasil.

Neste sentido, é possível afirmar que a elevação do IDEB, no intervalo de 2005 a 2011, é diretamente proporcional à elevação do indicador de desempenho. Por outro lado, analisando os resultados obtidos pelas escolas na Prova Brasil, nas edições de 2005, 2007, 2009 e 2011, sobressai a conclusão de que estas escolas enfrentam dificuldade superlativa em fomentar as competências de leitura e escrita da língua portuguesa. Competências *sine qua non* para a efetivação de uma educação escolar que tenha como resultado o “pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2013, p. 9).

Os resultados da Prova Brasil são escalonados em intervalos de 0 a 500 pontos, organizados em 9 (NOVE) níveis (TABELA 12). A escala numérica permite uma interpretação das habilidades demonstrada através das respostas dadas na prova. É possível saber através destes resultados quais habilidades os alunos já construíram, quais eles estão desenvolvendo e quais ainda faltam ser alcançadas.

TABELA 12 - Níveis e Escalas, da modalidade língua portuguesa, na Prova Brasil

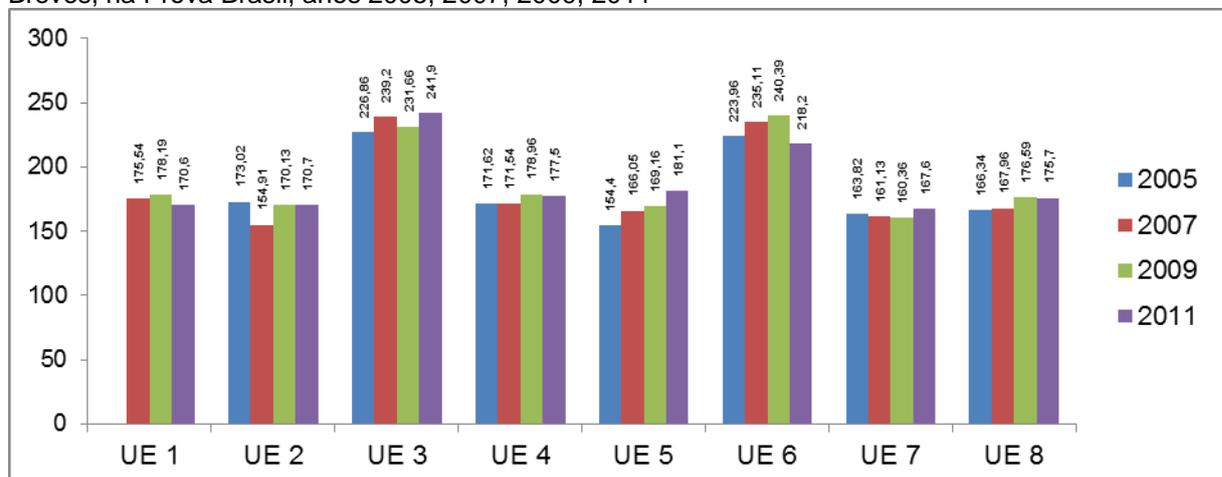
NÍVEL	PONTOS NA ESCALA
Nível 9	Maior de 325
Nível 8	300 a 325
Nível 7	275 a 300
Nível 6	250 a 275
Nível 5	225 a 250
Nível 4	200 a 225
Nível 3	175 a 200
Nível 2	150 a 175
Nível 1	125 a 150
Nível 0	125 ou menos

Fonte: INEP/MEC (2012)

Neste estado de coisas há uma expectativa do governo federal de que os alunos da 4ª série (5º ano) alcancem, nos exames de língua portuguesa, pelo menos 250 pontos (nível 6). Quanto aos estudantes de 8ª série (9º ano), espera-se que a proficiência esteja em torno dos 350 pontos (nível 9).

Porém os resultados da Prova Brasil, nas avaliações de língua portuguesa, demonstram que de 2005 a 2011 seis escolas de ensino fundamental, séries iniciais (UE 1, UE 2, UE 4, UE 5, UE 7 e UE 8), não superaram o nível 3 (escores 181,1), e as de ensino fundamental, séries finais (UE 3, UE 6), estacionaram no nível 5 (escores até 250) (GRÁFICO 18).

GRÁFICO 18 – Resultados obtidos por escolas de ensino fundamental, zona urbana, no município de Breves, na Prova Brasil, anos 2005, 2007, 2009, 2011



Fonte: INEP/MEC (2005, 2007, 2009, 2011)

Esses escores revelam que um número significativo dos alunos não consolidaram competências, tais como: estabelecer as relações de causa e consequência implícitas em textos; estabelecer as relação de sinonímia entre uma expressão vocabular e uma palavra; diferenciar a parte principal das secundárias em texto; interpretar textos com linguagem verbal e não-verbal. Fazendo uso da classificação do Indicador de Alfabetismo Funcional (INSTITUTO, 2009), infere-se, através dos dados produzidos pela Prova Brasil, que um número relevante de alunos, nestas escolas, estão inseridos na condição de “alfabetização rudimentar”.

A permanência dos alunos nestas escolas está sendo garantida. Os alunos, ano após ano, têm garantida sua promoção para as séries/anos subsequentes. Porém, esses “avanços” dos indicadores de desempenho não se refletem nos resultados das avaliações de larga escala, promovidas pelo governo federal, que intentam mensurar a proficiência de leitura dos discentes.

CAPÍTULO 4

OS CAMINHOS DA PESQUISA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos, empregados para responder se o modelo de planejamento estratégico, proposto pelo PDE Escola, foi incorporado às rotinas administrativa e pedagógica de escolas de ensino fundamental, localizadas no município de Breves, no Estado do Pará.

A pesquisa se delinea como estudo de caso, na medida em que não há a intenção de desenvolver assertivas para além da base amostral. Neste sentido, Gil (1987, p. 78-79) esclarece que esta modalidade de pesquisa é caracterizada

[...] pelo estudo profundo de um ou de poucos objetos [...] este delineamento se fundamenta na ideia de que a análise de uma unidade de determinado universo possibilita a compreensão da generalidade do mesmo, ou pelo menos, o estabelecimento de bases para uma investigação posterior [...] não terá, porém, esse pesquisador a garantia plena de que a comunidade escolhida seja representativa de seu universo. (GIL, 1987, p. 78-79)

A forma de abordagem é de caráter qualitativo, na medida em que a partir do significado que os informantes da pesquisa dão às coisas, por meio de sua experiência e senso comum, são procuradas respostas para as indagações da pesquisa. A pesquisa qualitativa é mais utilizada em situações em que se deseja conhecer um processo ou um problema complexo, sem muitos dados de partida. Nesta esteira, estudos de caso, entrevistas e observações são exemplos de instrumentos empregados nesta abordagem (GIL 1987; NEVES, 1996).

4.1 As entrevistas: Justificativa e Procedimentos

Nesta pesquisa, a entrevista foi eleita como instrumento de investigação. Gil (1987), citando Selltitz et al (1967), afirma a relevância da entrevista, em pesquisa social, na medida em que permite sondar saberes, crenças, desejos, pretensões, esperanças e motivações dos sujeitos envolvidos no evento investigado.

Neste sentido, fazendo uso da classificação proposta por Gil (1987) optou-se pelo uso da entrevista informal:

A entrevista informal é recomendada nos estudos exploratórios, que visam abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado. [...] com frequência, recorre-se a entrevistas informais com informantes-chaves, que podem ser especialistas no tema em estudo, líderes formais ou informais, personalidades destacadas etc. (GIL, 1987, p. 118).

O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, em um roteiro, desenvolvendo a entrevista em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa, fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele.

É importante esclarecer que as entrevistas objetivaram investigar: os instrumentos de planejamento efetivamente empregados; a participação da comunidade escolar nos processos de definição de metas, ações e acompanhamento; se e como indicadores, relatórios e avaliações de desempenho escolar são empregados enquanto instrumentos de gestão.

A preparação da entrevista exigiu alguns cuidados, entre eles, destacaram-se: a escolha dos entrevistados; a oportunidade da entrevista; e a organização do roteiro, com a definição das questões mais relevantes.

A escolha dos entrevistados se justifica por três razões. A primeira consiste que os informantes estão gestores de escolas que nos últimos três anos receberam recursos do PDE Escola. A segunda razão é que se supõe que, na condição de gestores, eles têm acesso à informação em quantidade e qualidade necessária para os fins da pesquisa. E a terceira, que estudos do Plano, em seus manuais, levam a considerar os diretores, das unidades escolares, como atores fundamentais para a execução do PDE Escola nas etapas de formação da equipe de elaboração, mobilização da comunidade escolar, execução e acompanhamento.

Com respeito às condições de oportunidade da entrevista, o pesquisador visitou com antecedência as unidades escolares, a fim de solicitar o agendamento para as entrevistas e esclarecer os informantes sobre os objetivos da pesquisa. Concluídos os cuidados preliminares, as entrevistas ocorreram obedecidas à disponibilidade dos entrevistados, nas salas de direção, das unidades escolares, no período diurno. Todos os entrevistados assinaram o termo de consentimento de entrevista.

Por sua vez, para elaboração do roteiro de entrevista foram empregados como norte as categorias de eficácia postulados pelo PDE Escola, na medida em que a execução do Plano propõe integrá-los e/ou cimentá-los às rotinas da gestão administrativa e pedagógica das escolas, quais sejam: ensino e aprendizagem, clima escolar, pais e comunidade, gestão de pessoas, gestão de processos, infraestrutura e resultados.

Desta feita, a primeira pergunta consistiu da indagação sobre quais instrumentos de planejamento estavam efetivamente sendo executados nas escolas. Esta questão tinha como intenção verificar nas falas dos diretores se o PDE Escola se apresentava naquele momento como uma oportunidade efetiva de pensar (planejar) os rumos da escolar ou se esta dimensão da política era ignorada pelos entrevistados.

A segunda pergunta pretendia descobrir se no(s) plano(s) estavam presentes metas anuais de aprovação escolar. Esta questão se relaciona às categorias ensino e aprendizagem e a resultados, na medida em que sua execução compreende a aquisição de conhecimentos, a definição de critérios de avaliação da aprendizagem e tem implicações nos indicadores de desempenho das escolas.

A terceira pergunta procurou deslindar se as aprendizagens (competências e habilidades), por etapa de ensino, estavam claramente descritas nos planos de ação das escolas. A missão da escola por excelência é promover aprendizagens através do ensino, assim, na escola contemporânea, é fundamental o emprego de critérios de mensuração de aprendizagem de competências e habilidades.

A quarta pergunta interrogou sobre a existência e adimplência dos conselhos escolares. Esta pergunta tem como objetivo avaliar a participação institucional feita através dos conselhos. Participação institucional compreendida como espaços criados, seja por iniciativa dos segmentos da escola ou por força normativa que potencializam as sinergias de profissionais da escola e comunidade escolar com vistas à compreensão dos problemas da escola, assim como elaboração e execução coletiva de planos e ações.

A quinta pergunta indagou sobre o papel desempenhado pelo conselho escolar na dimensão pedagógica. A ideia central desta questão é averiguar se os conselhos têm discutido e deliberado sobre temas relacionados ao processo de ensino e aprendizagem tais como currículo, metas de aprendizagem, critérios e instrumentos acompanhamento da aprendizagem discente.

A sexta pergunta solicitava que os diretores avaliassem as condições materiais de funcionamento da escola, como instalações e equipamentos, e suas implicações para as atividades administrativa e pedagógica das escolas, bem como os meios empregados pela escola para consecução e manutenção de instalações e equipamentos. O propósito desta questão foi avaliar as categorias de infraestrutura e gestão de processos.

A sétima pergunta perscrutou sobre a percepção dos diretores a respeito do desempenho de suas escolas nas avaliações externas, promovidas pelo governo federal e se estes resultados eram discutidos pelos segmentos da escola. O objetivo desta questão foi compreender se as avaliações externas se configuram, no espaço das escolas, como uma política do governo central que instiga os atores da escola a aprimorar as práticas educacionais e gestão de pessoas e processos ou, por outro lado, suscita resistência.

E, por fim, a oitava pergunta solicitou aos entrevistados que avaliassem as contribuições do PDE Escola para rotinas administrativas e pedagógicas até então vigentes.

As entrevistas foram gravadas e transcritas. Para garantir maior legibilidade, quando da apresentação dos depoimentos dos diretores, foram suprimidas redundâncias verbais ou tiques de linguagem como “né”, “bom” e “pois é”. São também empregadas técnicas de supressão de textos, tendo-se o cuidado metodológico de não distorcer as falas ou produzir informação alheias à entrevista.

[...] transcrever é necessariamente escrever, no sentido de reescrever: como a passagem do escrito para o oral que o teatro faz a passagem do oral ao escrito impõe, com a mudança de base, infidelidades que são, sem dúvida, a condição de uma verdadeira fidelidade [...] É, portanto, em nome do respeito devido ao autor que, paradoxalmente, foi preciso às vezes decidir por aliviar o texto de certos desdobramentos parasitas [...] Mas nunca se substituiu uma palavra por outra, nem se transformou a ordem das perguntas, ou o desenrolar da entrevista e todos os cortes foram assinalados (BOURDIEU, 2008, p. 710)

Da análise individual e comparativa das entrevistas, foram gerados dados quantitativos, assim como, ao longo da apresentação dos resultados da pesquisa, as falas são transcritas e devidamente comentadas, fazendo-se uso para tanto de referencial bibliográfico e documental pertinente.

4.2 Perfil dos Informantes

Foram entrevistados 8 (OITO) diretores de escolas de ensino fundamental, da zona urbana do município de Breves. Todos os gestores entrevistados são profissionais do quadro efetivo do município, com licenciatura em pedagogia e estão exercendo a direção em função de escolha feita pela comunidade escolar, através de processo eleitoral. Embora metade da amostra estivesse, quando da realização da pesquisa, há três meses no exercício da função, os entrevistados têm em média 8 (OITO) anos de experiência em docência e experiência de 3 a 12 anos, nas unidades escolares em que diretores (TABELA 13).

TABELA 13 – Perfil dos Informantes da Pesquisa

INFORMANTE	EXERCÍCIO DA FUNÇÃO	FORMAÇÃO	EXPERIÊNCIA DOCENTE	EXPERIÊNCIA NA UNIDADE ESCOLAR	TEMPO NA DIREÇÃO
Diretor 1	UE 1	Pedagogia	12 anos	12 anos	3 meses
Diretor 2	UE 2	Pedagogia	8 anos	3 anos	3 meses
Diretor 3	UE 3	Pedagogia	8 anos	7 anos	1 ano e 8 meses
Diretor 4	UE 4	Pedagogia	6 anos	4 anos	3 anos
Diretor 5	UE 5	Pedagogia	9 anos	5 anos	3 meses
Diretor 6	UE 6	Pedagogia	8 anos	4 anos	1 ano
Diretor 7	UE 7	Pedagogia	6 anos	6 anos	3 meses
Diretor 8	UE 8	Pedagogia	10 anos	7 anos	1 anos e 8 meses

Fonte: Elaborado pelo autor

4.3 O PDE Escola: considerações iniciais sobre sua execução no município de Breves

As oito escolas analisadas nesta pesquisa foram assistidas pelo PDE Escola entre os anos de 2007 e 2012 (TABELA 14). Para identificação das metas e ações acordadas pela equipe de sistematização do Plano foi realizado um estudo dos planos de ação do PDE Escola²¹, elaborados pelas equipes escolares.

TABELA 14 – Descrição de repasses do PDE Escola segundo unidade escolar, mês/ano de recebimento e valores em reais

UNIDADE ESCOLAR	MÊS/ANO DE RECEBIMENTO DO RECURSO	TOTAL DE RECURSOS RECEBIDOS PELO PDE ESCOLA (R\$)
UE 1	out/11 dez/09	43.000,00
UE 2	set/12 dez/07	43.000,00
UE 3	set/12 dez/07	107.500,00
UE 4	nov/12 dez/07	107.500,00
UE 5	set/12 dez/07	95.000,00
UE 6	dez/09	18.000,00
UE 7	set/09 dez/08	64.500,00
UE 8	set/09 dez/08	49.000,00

FONTE: INEP/MEC

Os planos de ação são um elenco de ações a ser efetivamente executadas, sendo necessário definir para cada ação seu tempo de execução, o responsável, o resultados esperados, o indicador para mensurar sua eficácia, assim como sua estimativa de seu custo. No tocante aos custos, as ações se dividem em ações financiáveis e não financiáveis por recursos oriundos do PDE Escola.

Com efeito, a leitura dos planos de ação revelam enquanto metas prioritárias (TABELA 15): o aumento da taxa de aprovação; a diminuição das taxas de abandono; a adequação de espaços físicos, com vistas à acessibilidade; a garantia de recursos didáticos, pedagógicos e tecnológicos suficientes para suprir as necessidade da escola; a elevação da aprendizagem dos alunos; e a capacitação de professores.

²¹ As cópias dos Planos de Ação foram disponibilizados pela Coordenação Nacional do PDE Escola, após solicitação escrita feita a referida coordenação.

TABELA 15 – Metas inscritas nos planos de ação do PDE Escola, de escolas de ensino fundamental, no município de Breves-Pa.

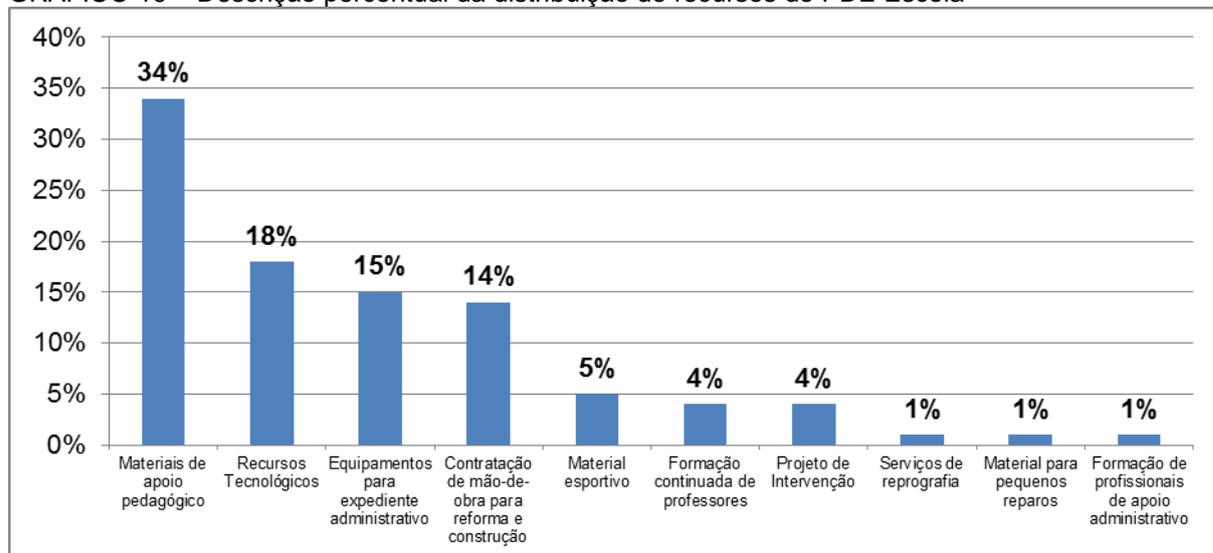
METAS	Frequência (%)
Aumentar a taxa de aprovação	100
Diminuir taxa de abandono	100
Comprar material de apoio pedagógico	100
Adequar espaços físicos ao atendimento de pessoas com necessidades educativas especiais	80
Promover a participação dos pais	80
Elevar aprendizagem dos alunos	75
Capacitar professores	37,5
Capacitar pessoal de apoio (secretários, serventes, vigias...)	12,5

Fonte: Elaborado pelo autor

É característica de todos os oito planos a descrição pormenorizada dos recursos materiais demandados, sem, contudo, esclarecer as formas de uso, perdendo um momento de articular as ações propostas à prática (GRÁFICO 19). Doravante, é importante esclarecer que segundo instrução do manual PDE Escola (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999):

O plano de ação **pode ser mais ou menos detalhado**. Aconselha-se que sejam colocadas nele apenas as ações consideradas críticas para o alcance das metas. [...] se houver necessidade de um maior detalhamento da ação, como será frequentemente o caso, o detalhamento deverá ficar de posse dos membros da equipe do plano de ação da meta em pauta, em particular com o responsável pela execução daquela ação (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 164, grifo nosso).

GRÁFICO 19 – Descrição percentual da distribuição de recursos do PDE Escola



Fonte: Elaborado pelo autor

Em suma, três aspectos chamam atenção depois de feita a leitura dos planos e confrontando-os às entrevistas realizadas com os oito atuais diretores das escolas.

Em primeiro lugar a comunidade escolar foi instigada a identificar os problemas da escola, estabelecer prioridades, discutir alternativas, porém a descrição dos

tempos e modo de execução das ações não estão presentes na produção escrita do plano, o que sugere que este detalhamento esteja sob posse, exclusiva, de uma ou mais pessoas “responsável(eis) pela execução da ação”. Como resultado nos oito planos, as ações financiáveis descritas se resumem à estimativa de aquisição de materiais e serviços.

A segunda constatação é de que as escolas demonstram preocupação com a melhoria do ensino e aprendizagem, na medida em que em suas metas é possível constatar uma preocupação prevalente pela elevação dos indicadores de desempenho escolar (TABELA 15). Expressões como “aumentar as taxa”, “diminuir a taxa”, “elevar a taxa”, “elevar o índice”, presentes nos objetivos acordados pela escola, evidenciam essa prevalência. Porém, garantir a elevação dos indicadores de aprovação escolar e a permanência dos discentes nas escolas, não é condição suficiente para alavancar a proficiência em leitura e escrita dos discentes. São necessárias ações de médio e longo prazo que atuem sobre a categoria ensino e aprendizagem, caracterizadas por orientação metodológica consistente, a adesão da comunidade escolar e a disponibilidade de recursos materiais e humanos, em quantidade e qualidade suficientes.

Em terceiro lugar, o desenho textual do plano exige que sejam elencados nomes de membros da comunidade escolar (diretor, coordenador, professores e outros) que assumam a responsabilidade pela execução das ações acordadas. Por sua vez, em geral são elencados nos planos o mínimo de 9 (NOVE) e máximo de 21 (VINTE E UM) pessoas diretamente ligadas à execução dos planos de ação do PDE Escola. Neste elenco de nomes, também estão inscritos os atuais diretores das oito escolas. Por ocasião da elaboração do plano, estes servidores exerciam funções como coordenação escolar e docência. Neste contexto, 4 (QUATRO) dos diretores ao serem indagados sobre a execução do planejamento estratégico e elaboração do plano de ações do PDE Escola, declararam que:

[...] **foram os coordenadores pedagógicos que fizeram todo o processo**, os projetos [...] foi uma proposta que foi feita entre eles [...] (Diretor 1, grifo nosso)

[...] **o PDE Escola é para fazer aqueles projetos, fazer busca de preço, é uma coisa que é muito enjoada** [...] então se empurrava [...] olha fulano vai ficar responsável pelo PDE [...] não eu não quero outro vai [...] (Diretor 3, grifo nosso)

[...] o Plano é o seguinte **escreve a ação e desenvolve a ação** [...] não pode ser nada diferente daquilo porque o governo federal cobra (Diretor 4, grifo nosso)

[...] eu tinha limitações [...] **não tinha acesso a algumas informações** [...]
(Diretor 6, grifo nosso)

Neste sentido, os depoimentos são indícios claros de que: (1) nestas quatro escolas, o PDE Escola foi efetivamente executado por reduzido número de profissionais, composto de coordenadores pedagógicos e direção escolar; (2) desta feita, não alcançou o objetivo de gerar a adesão dos vários segmentos da escola, com o propósito de discutir a vocação, as fragilidades e as possibilidades de ação, das unidades escolares; (3) há uma percepção simplista sobre Plano, compartilhada pelos atores da escola, de que ele consiste fundamentalmente de um conjunto de rotinas instrumentais, desprovidas de decisões políticas e pedagógicas, estabelecidas como condição para acesso a recursos.

4.4 Planejamento escolar: tempos e modos

Planejar é pensar sobre aquilo que existe, sobre o que se quer alcançar, com que meios se pretende agir (OLIVEIRA. 2007. p.21).

O planejamento, no interior das escolas, é um instrumento orientador de todo o processo educativo, pois identifica as grandes necessidades, indica as prioridades básicas, define e ordena os recursos e meios necessários para atingir as grandes finalidades da educação. Consiste, antes de tudo, em um posicionamento político adversário da letargia nutrida pelos mitos, crenças e improvisações.

Convencido da relevância do planejamento para as escolas, este pesquisador questionou os diretores sobre quais processos de planejamento estavam sendo efetivamente desenvolvidos pela escola. Como resultado, todos afirmaram que o Projeto Político Pedagógico (PPP) é sua principal referência (TABELA 16). Também foram mencionados como tempos e espaços de planejamento: o planejamento anual de trabalho docente, realizado no início do ano letivo por professores e coordenadores pedagógico, com propósito de definir conteúdo, metodologias, eventos e atividades interdisciplinares a ser executadas, ao longo do ano letivo; o programa Mais Educação, política de indução da União para ampliação da jornada escolar e a orga-

nização curricular na perspectiva da Educação Integral; o programa alfabetização na idade certa e o PDE Escola, citado por apenas um dos entrevistados.

TABELA 16 – Instrumentos de Planejamento desenvolvidos em escolas de ensino fundamental, no município de Breves

DESCRIÇÃO	Nº	FREQ (%)
Projeto Político Pedagógico (PPP)	8	100
Plano Anual de Trabalho Docente	5	63
Mais Educação	2	25
Alfabetização na Idade Certa	2	25
Plano de Desenvolvimento da Escola	1	13

Fonte: Elaboração do Autor

No município, os PPPs foram, em sua maioria, elaborados nos primeiros anos da década de 2000, processo ensejado pelo art. 12, inciso I, da LDB de 1996 que estabelece como incumbência das unidades escolares “elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 2012, p. 22). Destaque também para a literatura desenvolvida na década de 1990, empregada em cursos de formação de professores e gestores, a qual apresentava o PPP como uma significativa ferramenta de gestão administrativa e pedagógica.

O Projeto Político Pedagógico é o eixo norteador de todo trabalho escolar. Para sua elaboração, é imprescindível um diagnóstico dos problemas e potencialidades das escolas que convida a comunidade a refletir sobre o tipo de educação que se necessita desenvolver, com o propósito de contribuir para a efetivação de uma escola que transforma a partir de ações que venham de encontro às necessidades aprendizagem dos alunos (GADOTTI, 1994, 2003).

É um documento que detalha objetivos, diretrizes e ações do processo educativo a ser desenvolvido na escola, expressando as exigências legais do sistema educacional, bem como as necessidades, propósitos e expectativas da comunidade escolar. Revela os modos de pensar e agir dos atores que participam da sua elaboração, expressa a cultura da escola e, ao mesmo tempo, contribui para transformá-la (VASCONCELOS, 2011). Ultrapassa a mera aglomeração de disciplinas, planos de curso e propostas de atividades. Expressa um posicionamento filosófico e político da escola. Uma construção sempre inacabada edificada e vivenciada em todos os períodos, por todos os envolvidos do processo educativo da Instituição.

Nesta perspectiva, os entrevistados destacaram o fato de o PPP ser construído coletivamente e caracterizado pela necessidade de contínuo acompanhamento e (re)elaboração.

[...] Inclusive, estamos finalizando de novo uma reformulação dele [PPP]. É uma (re)elaboração feita no coletivo. (Diretor 1)

[...] temos o PPP que está em formulação agora [...] existe um PPP desde 2010, no nosso caso mudou muita coisa [...] o PPP tem que evoluir junto com a escola [...] o quadro administrativo e de professores mudou muito [...] são outros profissionais, outras visões, outros conhecimentos. (Diretor 2)

A construção do PPP não se esgota na elaboração de um documento, mas envolve a sua consolidação e implementação mediante um processo dialético de ação e reflexão (TABELA 17). Instiga a escola a debater e definir objetivos administrativos, pedagógicos e sociais. Neste sentido, a efetiva participação de toda coletividade escolar é imprescindível, na qual não se restringe “à dimensão de uma participação tutelada, restrita e funcional, não possibilitando a efetiva socialização dos processos de decisões” (DOURADO, 2004, p. 68).

TABELA 17 – Síntese das falas dos informantes da pesquisa, no tocante aos Projetos Políticos Pedagógicos

DESCRIÇÃO	Nº	FREQ (%)
Direções que afirmam ser orientadas pelo PPP	8	100
Direções que informaram que suas escolas estão reelaborando seus PPPs	6	75
Diretores que citaram ações desenvolvidas na escola ensejadas pela elaboração do PPP	2	25

Fonte: Elaboração do autor

O processo de construção e implementação do PPP está entrelaçado com os discursos normativos postos nas leis e diretrizes da educação nacional (LDB e PNE), estadual (Plano Estadual de Educação) e nos planos municipais de educação (BRASIL, 2013; CONAE, 2012). Assim, estão em um campo de relações de poder que são influenciadas por decisões políticas, que instituem normas, diretrizes, mas que, ao serem instituídos, esses projetos não deixam de ser ressignificados no processo de sua elaboração e implementação, a partir das peculiaridades locais (BALL, 206).

Por outro lado, fica evidente nas falas de todos os diretores entrevistados que, embora as escolas tenham, nos últimos anos, desenvolvido seus respectivos PPPs, as metas e ações efetivamente executadas são em grande parte induzidas por políticas da União.

Ano passado, nós percebemos, quando passamos a participar do pacto pela alfabetização na idade certa, nós percebemos a preocupação do governo. Quando foi no segundo semestre, nós procuramos pegar essa linha que o governo federal tá trabalhando, pra gente também colocar como meta pra nós (Diretor 2).

[...] nós temos cinco programas do governo federal [...] então nós pensamos que se não fosse esses programas do governo federal a escola não iria conseguir sobreviver dependendo do município [...] a gestão municipal tem contribuído não podemos omitir a dizer essa verdade, mas percebemos que é muito pouco pra grande demanda que a escola enfrenta (Diretor 6).

Nós trabalhamos de acordo com as metas que vêm da prova [Saeb] que foi dada aquela média e tal. Inclusive estamos preocupados em não atingir a meta que conseguimos no ano anterior (Diretor 8).

Não por acaso os entrevistados são unânimes na observação de que a União é, na atual conjuntura, o principal fomentador das atividades administrativa e pedagógica das unidades escolares. Como ressaltado, neste contexto, o município e as escolas são marcados pela hipossuficiência financeira que os coloca à deriva de ditames do governo central.

4.5 Os Conselhos Escolares

O PDE Escola, em seu manual (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999, p. 7) assevera que “por escola de qualidade entende-se [...] a que tem assegurada a participação dos pais no acompanhamento do desempenho dos filhos na avaliação escolar”. Desta feita, fomentar e cimentar processos de participação coletiva se constitui em objetivo do PDE Escola.

Na medida em que os processos de planejamento contemporâneo, na escola, impescindem da participação da comunidade e que os conselhos escolares se constituem em espaços institucionais de participação deste segmento, os diretores foram questionados sobre a existência e adimplência dos conselhos (TABELA 18).

TABELA 18 – Situação de Funcionamento dos Conselhos Escolares nas Unidades Escolares pesquisadas, no primeiro semestre de 2014

Nº de Escolas	Situação de Funcionamento	
	Inadimplente	Adimplente
8	5	3

Fonte: Elaborado pelo Autor

No tocante ao panorama de funcionamento dos conselhos escolares, nas escolas da base amostral, é significativo o número de conselhos em situação de inadimplência (63%). De maneira geral, são descritas 3 (TRÊS) causas para inadimplência dos conselhos, em resumo são elas: a dificuldade de recrutamento de representantes dos seguimentos sociais (80%); pendências na prestação de contas (20%); vícios de legalidade no processo de eleição dos membros do conselho (40%).

[...] era difícil reunir [...] As pessoas fogem um pouco desse compromisso do conselho. Esse ano nós já fizemos uma reunião, já participamos a comunidade o que tá acontecendo (Diretor 1).

[...]fizemos recentemente uma eleição por aclamação. Só que quando fizemos isso reunimos primeiro o conselho antigo [...] só que um rapaz do conselho antigo no ato da eleição para coordenação no novo período bienal se sentiu ofendido porque perdeu a eleição dentro do próprio conselho aí inclusive ele fez uma denúncia no conselho municipal de educação. Estamos até respondendo e aguardando por isso [...] estamos estagnados por essa denúncia [...] inclusive ele foi de acordo assinou todos os documentos [...] a gente sabe que não é uma coisa dentro da legalidade [...] em termos porque quando não há uma comissão eleitoral pra se escolher um seguimento é feito por aclamação e dessa forma foi feito [...] estamos sem conselho escolar porque a data de um expirou e não começou o outro [...] (Diretor 4)

[...] o nosso conselho tá em reformulação. Agora pra ti ter noção do que acontecia que o próprio conselho não desenvolvia suas funções que nem empossar o outro conselho (Diretor 3).

[...] nós estamos com pendências numa licitação [...] Nós estamos implantando um novo conselho [...] reestruturando o regimento [...] pra iniciar as fases de constituição do conselho [...] e ano passado as pessoas não queriam (Diretor 7).

Outra nuance que pode ser observada, no depoimento do diretor 5, diz respeito ao modo de gestão personalista que pode preponderar quando as instâncias de participação não são assumidas como uma conquista histórica, dos profissionais lotados na escola e demais seguimentos da comunidade escolar.

[...] [o entrevistado expõe sua avaliação sobre a direção precedente] Ano passado não se tinha autonomia: a coordenação não tinha autonomia, então tudo circulava em prol da direção [...] muitas reuniões aconteceram e a diretora não estava presente [...] se decidia alguma coisa aí quando ela

chegava a gente mudava tudinho de novo [...] isso gerou um clima de antipatia e desânimo tal que os professores não queriam mais participar com alegria com satisfação com prazer [...] (Diretor 5).

Desde meados da década de 1990, a existência do conselho escolar é condição *sine qua non* de acesso das unidades escolares às políticas de financiamento e assistência técnica dos governos federal e estadual. Porém, como demonstram os estudos de Peroni (2003), Gadotti (2003), Najjar (2006), Libâneo (2007) esta condicionalidade implicou no esvaziamento de sua função político-pedagógica, porquanto que não nasce da necessidade da comunidade escolar de se organizar para o exercício democrático, mas sim de uma determinação legal que visa padronizar o funcionamento dos órgãos deliberativos com ênfase a seus aspectos administrativo-financeiro. Desta feita, na prática, a ênfase maior dada às ações dos conselhos escolares volta-se para a fiscalização e prestação de contas na aplicação das transferências intergovernamentais.

O conselho escolar é um órgão de natureza consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, deliberativa tendo como finalidade auxiliar a gestão das escolas, nas quais se encontra instalado. Sua atuação deve transversalizar as esferas política, pedagógica, administrativa e financeira da escola.

O conselho tá em fase de crescimento nesse aspecto (Diretor 3).

Em nossa escola esse acompanhamento é feito pelos coordenadores pedagógicos e professores (Diretor 8).

O conselho tem sido parceiro nas ações em geral nas definições que a direção toma, geralmente o conselho pondera, contribui e respalda [...] o conselho tem buscado contribuir na parte administrativa, financeira e pedagógica [...] eu avalio como positiva a participação do conselho (Diretor 4).

Questionados sobre o desempenho do conselho escolar em deliberações e acompanhamento de metas de aprendizagem, 88% dos diretores afirmam que a atuação dos conselhos tem sido preponderantemente focada para assuntos de natureza financeiro-administrativa, sendo que somente 1(UM) dos entrevistado destaca o papel significativo dos conselhos na discussão de assuntos de natureza pedagógica.

4.6 Ensino e Aprendizagem: percepção dos diretores sobre o desempenho das escolas

No contexto da política educacional brasileira contemporânea, as escolas de educação básica são avaliadas no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que no caso específico do ensino fundamental faz uso das taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar, bem como os resultados obtidos pelos alunos na Prova Brasil. Deste conjunto de dados, é gerado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é empregado pelos governos federal, estadual e municipal para avaliação das redes de ensino, bem como se constitui critério para ingresso em programas de fomento financeiro e técnico do governo federal.

Como já mencionado neste texto, o PDE Escola faz uso de resultados do IDEB para seleção de sua demanda, havendo a expectativa de que através da execução do Plano, o *modus* de funcionamento da escola seja revitalizado tendo como pilares o emprego do planejamento estratégico e o fortalecimento das instâncias de decisão e execução, baseadas na participação e cooperação da comunidade escolar, gerando com isso um ciclo virtuoso que impacte as taxas de desempenho escolar e seus resultados em avaliações de larga escala.

Desta feita, solicitamos ao entrevistado que avaliassem o desempenho de suas escolas a partir dos dados gerados pelas avaliações promovidas pelo governo federal. Nesta esteira, todos os entrevistados enfatizaram o fato de que suas escolas conseguiram elevar seu score na Prova Brasil e no IDEB.

De maneira geral, analisando a escola [...] hoje pode notar um crescimento claramente no desenvolvimento da Prova Brasil, porque os professores cobraram mesmo, chamaram pra responsabilidade dessa Prova Brasil [...] os resultados creio foi o esperado [...] (Diretor 1).

A nossa avaliação é que a escola tem progredido, mas o IDEB assim como tem seus méritos, tem suas deficiências. Ele é uma avaliação muito geral que tenta avaliar inúmeras situações Brasil afora e as particularidades locais acabam se perdendo [...] a gente não vai basear toda a nossa ação no IDEB, mas a gente toma como referência (Diretor 5).

Instigados ao avaliar as razões da elevação de desempenho (TABELA 19), todos os diretores mencionaram a elevação das taxas de desempenho escolar²² e

²² Aprovação, reprovação e abandono escolar.

elevação das notas na Prova Brasil; seis lembraram que um número significativo de docentes estão inseridos no programa de nacional de formação docente (PARFOR), e que este fato tem gerado consequências positivas para elevação do desempenho das escolas; seis informantes atribuem os resultados ao desenvolvimento de projetos de leitura e escrita; dois diretores afirmaram que o planejamento desenvolvido entre professores, coordenação pedagógica e direção contribuíram para os resultados positivos da escola; dois diretores compreendem que a dedicação demonstrada pelo corpo docente foi fator significativo; e um informante mencionou o ingresso de docentes em programas de formação continuada foi fundamental para o aprimoramento da prática destes docentes, tendo gerado reflexos positivos no desempenho geral da escola.

TABELA 19 - Razões atribuídas pelos entrevistados, para elevação dos resultados das escolas no IDEB

RAZÃO ATRIBUÍDA	Nº	FREQ (%)
Elevação das taxas de aprovação	8	100
Elevação dos Resultados na Prova Brasil	8	100
Redução das taxas de abandono	8	100
Elevação da formação dos professores em nível de formação inicial	6	75
Execução de projetos	6	75
Dedicação dos professores	4	50
Consolidação de práticas de planejamento	2	25
Formação Continuada	1	13

Fonte: Elaborado pelo autor

Eu acredito que o maior planejamento e empenho da escola em relação a projetos [...] (Diretor 3)

[...] os professores estão mais dedicados (Diretor 4)

[...] a maioria dos professores estão fazendo a universidade [...] já estão tendo uma nova visão [...] agora tem professores que estão há muito tempo aqui na escola, que estão na formação do pacto pela alfabetização na idade certa [...] estão trazendo novas ideias, novas metodologias de trabalho (Diretor 6)

[...] cada professor se dedica e se planeja para que o nosso aluno possa ter um planejamento pedagógico e ações em sala de aula de maior qualidade. (Diretor 7)

[...] nós temos metas, são um desafio que sabemos que não é fácil, inclusive, a escola melhorou o IDEB devido ao trabalho que tem sido desenvolvido por todas as gestões que por aqui já tem passado, e a gente tá acrescentando algo a mais [...] (Diretor 8)

Como demonstrado neste texto, a elevação das taxas de aprovação escolar e redução das taxas de abandono são evidentes e dignas de serem comemoradas, porém as avaliações de ensino e aprendizagem externas, desenvolvidas pelo governo federal, apresentam resultados que precisam ser encarados pela escola.

4.7 PDE Escola: contribuições segundo a fala dos diretores entrevistados

Os oito diretores quando questionados sobre as contribuições do PDE Escola, para rotinas administrativas e pedagógicas, afirmaram que o Plano garantiu acesso a recursos que tornaram possível a aquisição de materiais e a execução de ações que repercutiram tanto no âmbito administrativo, quanto no do ensino e aprendizagem (TABELA 20):

TABELA 20 - Contribuições do PDE Escola, segundo diretores entrevistados

CONTRIBUIÇÕES	Nº	FREQ (%)
Possibilitou a aquisição de equipamentos	6	75
Ajudou a escola garantir condições para melhorar o processo de ensino aprendizagem	5	63
A execução do Plano ainda não havia sido concluída	2	25
Auxilia a direção na tomada de decisões	1	13

Fonte: Elaborado pelo autor

Como demonstrou esta pesquisa, os planos de ação, elaborados pelas escolas, consistiram de planilhas de aquisição de materiais como papel, canetas, computadores, além de materiais para a construção de rampas e pequenos reparos. Chama a atenção que, embora tenha havido propostas de cursos de formação para professores e funcionários, bem como eventos e palestras com a intenção de mobilizar a comunidade escolar (pais, professores, alunos), os diretores em nenhum momento da entrevista fizeram qualquer referências a estas ações, levando a compreensão de que, se aconteceram, não lograram os efeitos qualitativos desejados.

[...] nós fizemos algumas coisas [...] alguns projetos eram para melhoria da infraestrutura da escola e foram feitos [...] tivemos algumas pequenas mudanças [...] mas não foi pra tanto [...] tão visível como era pra ser, de acordo como no projeto [...] (Diretor 1)

[...] a escola conseguiu adquirir muitos materiais: filmadora, câmera fotográfica, máquina de costura, bicicleta cargueira pra fazer a divulgação, inclusive, falta ainda completar esse material para divulgação [...] nós aderimos a esse recurso, e nós aplicamos. A reprodução da cartilha do aluno em 2012, nós mandamos reproduzir em torno de 250 individuais, para o aluno [...] eu penso que isso vem se aprimorando e trazendo condições para que se possa ter o melhor funcionamento do processo de ensino-aprendizagem [...] (Diretor 3)

Somente um diretor menciona, mesmo que ao largo, uma das características fundamentais do Plano, qual seja, instigar a escola a lançar um olhar diagnóstico sobre seus indicadores de desempenho.

[...] nós percebemos alimentando os dados do PDE Escola Interativo uma elevação na reprovação 4º ano do ano passado aí a gente já vai fazer alguma coisa [...] (Diretor 5)

Por outro lado, em duas das escolas ainda não haviam concluído o Plano. Segundo a fala de seus diretores, isso se deu em face de “perda de período” e “falhas na execução”:

[...] **nós perdemos o período** [...] porque o PDE Escola foi em 2009. Foi justamente na época em que iríamos desenvolver o projeto, foi a época em que começaram a construção da quadra²³ [...] aí estagnou algumas situações que eram pra ser desenvolvidas naquele espaço e acabou não sendo [...] a gente ainda tem um pouquinho de dinheiro, porque não foi gasto em todos os projetos inscritos [...] (Diretor 4)

O PDE tá empacado [...] foram algumas **falhas na execução**, que acabou atropelando nossas ações [...] [perguntamos sobre as causas do atropelo] Bom, até onde eu tenho conhecimento foi falha na execução [...] na verdade eu soube dessa informação há dias atrás [...] assim ele vinha acontecendo aí teve um momento que a coisa empacou, e eu não sei onde foi, então, nós ainda estamos buscando nos atualizar [...] [o informante, na época do início da execução do Plano, exercia a função de coordenador pedagógico, desta feita, nós perguntamos se havia acompanhado o processo] hum, de uma forma não tão profunda, como acho que talvez deveria, mas pelo que me relataram os técnicos [SEMED] são coisas que são possíveis de serem corrigidas a curto prazo, e é o que nós vamos buscar fazer. (Diretor 6).

Neste sentido, o primeiro depoimento (Diretor 4) chama atenção por duas razões. A primeira como já ressaltado, nesta dissertação, a “nau planejamento”, da base amostral desta pesquisa, é movida pelas políticas de investimento fomentadas pela União. Ora, na medida em que as escolas estão reféns do imediatismo das políticas do governo central – em razão de uma condição historicamente construída de

²³ A quadra de esportes, mencionada pelo diretor 4, é resultado do programa quadras esportivas nas escolas, uma das muitas ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

severa carência estrutural, financeira e de recursos humanos – esta condição se constitui em um empecilho para a consolidação de uma cultura de planejamento nas escolas. A segunda razão, em certa medida, decorrente do caráter imediatista, é a fragilidade de integração administrativa e financeira das políticas que tem como resultado o divórcio entre planejamento e gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa propôs investigar se a execução do PDE Escola potencializou o emprego do planejamento estratégico e ensejou a ascensão da comunidade escolar ao palco de decisões administrativas e pedagógicas, em escolas de ensino fundamental, localizadas no município de Breves. Com efeito, nas falas de diretores das escolas assistidas pelo PDE Escola, procuramos identificar quais instrumentos de planejamento efetivamente são empregados, qual a penetração da comunidade escolar nos processos de definição de metas, ações e acompanhamento dos planos executados nas escolas, assim como deslindar a percepção dos diretores sobre as contribuições decorrentes do PDE Escola.

No tocante aos resultados desta pesquisa, é importante esclarecer que consiste de uma tentativa de interpretação das falas de diretores associada a documentos produzidos pelas escolas, deste modo, as conclusões desta pesquisa não tem a pretensão de produzir inferências para além de seu *corpus* de amostra, da mesma forma as assertivas desta pesquisa não intencionam desqualificar a política, na medida em que reconhece que, para além das unidades amostrais, há casos em número significativo de implementação exitosa do Plano.

Por outro lado, pontua que a inexistência de procedimentos de acompanhamento dos resultados relacionados à categoria ensino e aprendizagem com definição de responsabilidades claras do governo federal, gestão dos sistemas e das unidades escolares se constitui uma fragilidade do Plano. Feitas estas considerações, a pesquisa pode afirmar no contexto estrito de seu referencial teórico e sua amostra que:

- O processo de descentralização de políticas sociais, intensificado a partir da década de 1990, fortaleceu a capacidade dos municípios brasileiros de intervenção em áreas como de educação e saúde. Porém, na medida em que persistem abissais heterogeneidades sociais e econômicas, no conjunto de estados e municípios brasileiros, que elevam os custos financeiros de gestão e de instalação da infraestrutura necessária ao exercício das políticas sociais, o governo federal é um empreendedor fundamental de políticas, em face de

- possuir condição superlativa de instituir normas, de infraestrutura e recursos humanos, se comparado a estados e municípios;
- Nesta esteira, são desenvolvidas, desde a década de 1990, políticas de caráter fragmentário (MARTINS, 2006), distributivo e indutor. Fragmentárias porque são caracterizadas pelo “divórcio entre planejamento e gestão”, “baixas integrações sistêmicas” e “fragmentação dos domínios da política”. Distributivas em face do baixo custo de transação, na medida em que mitigam estrangulamentos locais entre comunidades, elites locais e burocracia local em razão de só parecem distribuir vantagens e não acarretar custos ao orçamento geral, dos governos locais. E indutoras na medida em que os recursos estão acompanhados de condicionalidades que encapsula seu *modus operandi* de execução as metas e aporte teórico do governo central;
 - Neste contexto, o PDE Escola, mais do que uma política de repasse de recursos financeiros e humanos, se constitui em ferramenta gerencial, responsável pela difusão e execução de um modelo de gestão pública, assumido pelo Estado Brasileiro, desde a reforma do Estado da década de 1990, caracterizado pela (1) centralidade de decisões estratégicas, em favor da União, a (2) descentralização operacional das políticas sociais e a (3) responsabilização das lideranças e comunidade local pelas deliberações e acompanhamento dos empreendimentos públicos;
 - A leitura do manual do Plano (XAVIER; AMARAL SOBRINHO, 1999) leva a inferir que a estrutura “sugerida” é muito hierarquizada e fragmentada; há também um significativo número de resumos, questionários, fichas e relatórios que, muito mais do que instrumentos pedagógicos de gestão, se configuram como um fardo burocrático para diretores, coordenadores e professores;
 - Os planos de ação do PDE Escola, em sua maioria, são caracterizados por uma abordagem simplista do fenômeno “fracasso escolar”;
 - As ações elencadas nos Planos de Ação se resumem à proposição de aquisição de materiais e serviços;
 - A avaliação do Plano se reduz ao acompanhamento da execução financeira, não tocando a dimensão pedagógica;
 - Todas as escolas têm conselho escolar, porém ainda não se consolidaram como instâncias de discussão e deliberação de temas como currículo, metas

de aprendizagem, critérios e instrumentos acompanhamento da aprendizagem dos discentes;

- Em que pese significativa elevação das taxas de aprovação, os resultados de avaliações da aprendizagem, promovidas pelo governo federal, são evidências de severos problemas nos processos de ensino e aprendizagem da língua portuguesa e matemática, desenvolvidos nas escolas;

Desta feita, é possível afirmar que o modelo de planejamento estratégico, postulado pelo PDE Escola, não foi incorporado à rotina administrativas e pedagógicas das escolas da amostra, fato que consubstancia a hipótese desta pesquisa. Nas falas de todos os informantes (diretores) fica claro que as metas e ações efetivamente executadas são em grande parte induzidas por políticas da União, resultado da hipossuficiência financeira de municípios e escolas: “nós procuramos pegar essa linha que o governo federal tá trabalhando, pra gente também colocar como meta pra nós”; “se não fosse esses programas do governo federal, a escola não iria conseguir sobreviver dependendo do município”; “trabalhamos de acordo com as metas que vem da prova [SAEB] que foi dada aquela média e tal”.

Esta pesquisa não parte do pressuposto de que a indução do governo federal se constitua em obstáculo para autonomia das gestões locais e unidades escolares, ensejando o enfraquecimento de sua capacidade de planejamento. Também não há evidências incontestes que garantam que se os municípios brasileiros contassem com significativa fonte de recursos próprios, os fundamentos do planejamento estratégico seriam efetivamente empregados nos processos de gestão macro e micro governamental.

Todavia, salta aos olhos neste caso específico que: (1) esta política federal se, por um lado, intenta fomentar comportamentos, por outro, tratar o tema é encarado com simplismo e timidez, na medida em que propõe entender que o problema do fracasso escolar pode ser resolvido com adoção instrumental de procedimentos administrativos, sem o acompanhamento efetivo dos resultados de ensino e aprendizagem, por parte do ente governamental concedente, constituindo-se não mais do que uma política de transferência de recursos financeiros; (2) a autonomia financeira dos sistemas de ensino e unidades escolares não é condição suficiente para gestão eficiente em políticas educacionais, porém sua ausência implica severos limites na

capacidade de estabelecer metas, definir ações e concatenar os pequenos e fragmentados recursos financeiros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rev. Adm. Pública [online]. 2007, vol.41, pp. 67-86. ISSN 0034-7612.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios.** Petrópolis: Vozes, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese.** Rev. bras. polít. int. [online]. 2001, vol.44, n.1, pp. 112-136. ISSN 0034-7329.

BALL, S. J. **Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política.** Currículo sem Fronteiras, v. 6, n. 2, p. 10-32, jul/dez. 2006.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics.** The University of Chicago Press, Chicago, 1993.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.** Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Estados Brasileiros 2012.** Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Rio de Janeiro, 2013b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal.** Brasília: MP, 1996 — V. 01, Vol.18 n.203 Mar /2013c.

_____. Presidência da República. Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios. Brasília: MP, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia, estado social e reforma gerencial.** Rev. adm. empres. [online]. 2010, vol.50, n.1, pp. 112-116. ISSN 2178-938X.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira.** Brasília: ENAP, 1995.

CASTRO, Celso Antônio Pinheiro de; FALCÃO, Leonor Peçanha. **Ciência Política: Uma Introdução.** São Paulo: Atlas, 2004.

CARNOY, Martin et al. **How schools and students respond to school improvement programs:** The case of Brazil's PDE. *Economics of Education Review* 27: 2008. p. 22–38.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS – CNM. **Nova Administração Pública:** Gestão Municipal e Tendências Contemporâneas / Confederação Nacional dos Municípios – Brasília : CNM, 2008.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM. **Estudos Técnicos.** Brasília: CNM, 2009. Disponível em: <www.cnm.org.br> Acesso em: 01/11/2013.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil:** 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, vol.42, no.5, Out 2008, p.829-874.

DALE, Roger. **Globalização e educação:** demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?”. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 15/02/2013.

DÉLORS, Jacques. **Educação:** um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez, 1998.

GAETANI, Francisco. **O recorrente apelo das reformas gerenciais:** uma breve comparação. In *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 4, p. 21- 41. Brasília: ENAP, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1991.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state:** Estado e desenvolvimento social no Brasil. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2006, vol.40, n.2, pp. 201-234. ISSN 0034-7612.

GOHN, M. G. **Sociedade civil no Brasil:** movimentos sociais e ONGS. *Nórmadas*, Universidad Central de Bogotá. 2004; 20: 140-150.

HAGE, Salomão Mufarrej (Org.). **Educação do campo na Amazônia:** retratos de realidade das escolas multisseriadas no Pará. Belém: Grafica e Editora Gutemberg Ltda, 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica:** 2011 – resumo técnico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012.

HYPOLITO, Álvaro. **Reorganização Gerencialista da Escola e Trabalho Docente.** *Educação: teoria e prática*. v. 21, p. 1-18, 2011.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Rev. Adm. Pública*, v. 34, n. 3, p.41-48, 1994.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Rev. Econ. Polit. [online]*. 2012, vol.32, n.4, pp. 615-633. ISSN 0101-3157

LEHER, Roberto. **Um Novo Senhor da educação?** A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Revista Outubro*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 19-30, out. 1999.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública comparada:** uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de administração Pública*, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p. 61-82, jan./fev. 2008.

MEDEIROS, João Bosco. *Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas*. 11ª ed. São Paulo. Atlas. 2009. MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública introdução. *Rev. adm. empres. [online]*. 2013, vol.53, n.1, pp. 82-90. ISSN 0034-7590.

NÓVOA, António. O espaço público da educação: imagens, narrativas e dilemas. In: _____. **Espaços de educação, tempos de formação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002. p. 237-263.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. **Instrumentos governamentais:** reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Vol. 45, no. 6, pp. 1943-1967, 2011.

OMETTO, A. M. H.; FURTUOSO, M. C. O.; SILVA, M. V. **Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população**. *Revista de Saúde Pública*, 29(5):403-415,1995.

Perrenoud, P. **Dez novas competências para ensinar**. Artmed, 2000.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Avaliando reformas da gestão pública:** uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

PORTELLA FILHO, Petrônio. **O ajustamento na América Latina:** crítica ao modelo de Washington. *Lua Nova*, 32:101-31, 1994.

RAMOS, Marília Patta and SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas:** conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Rev. Adm. Pública [online]*. 2012, vol.46, n.5, pp. 1271-1294. ISSN 0034-7612.

ROBINSON, Scott E. 2006. Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making. In **Handbook on Human Decision-Making**. Ed. Goktug Morcol. Boca Raton, FL: CRC Press, 2006. pp. 133-149.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **O PDE está em cada escola**. Entrevista concedida a Gustavo Heidrich. Rev. GESTAO ESCOLAR, Edição 3, Agosto/Setembro 2009. Disponível em: < <http://gestaoescolar.abril.com.br/politicas-publicas/pde-esta-cada-escola-500794.shtml>> acesso em 03/01/2014.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **O IDEB e as condições locais de desenvolvimento de políticas e gestão da educação básica no Brasil**. 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarildaPasqualSchneider_res_int_GT2.pdf>. Acesso em: 29/10/2013.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369. ISSN 0034-7612.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. ISSN 1517-4522.

TAVARES, Maria da Conceição. **A retomada da hegemonia norte-americana**. Revista de Economia Políticas, Vol. 5, nº 2, abril-junho, 1985.

TEDESCO, J.C. Educación y nuevo capitalismo en América Latina. In M. Lázaro (Ed.), **Problemas y desafíos para la educación en el siglo XXI en Europa y América Latina**.(pp. 47-57). Universitat de València. 2001,p. 47-57.

TINÔCO, Dinah dos Santos. **Análise Sequencial de Políticas Públicas nas Abordagens da Ciência Política e da Gestão (Management)**. Rio de Janeiro: XXXII Encontro da ANPAD, 2008.

VELOSO, Luísa; CRAVEIRO, Daniela and RUFINO, Isabel. **Participação da comunidade educativa na gestão escolar**. *Educ. Pesqui.* [online]. 2012, vol.38, n.4, pp. 815-832. Epub Mar 08, 2012. ISSN 1517-9702.

VIEIRA, Maria Manuel. **Em torno da família e da escola: pertinência científica, invisibilidade social**. Interacções, n. 2, p. 291-305, 2006.

U.S. Agency for International Development(USAID). **Decentralization in education**. Washington, DC: EQ Review. Volume, 3, nº 4, September, 2005.

VADEMARIN, Vera Vanessa. **O discurso pedagógico como forma de transmissão do conhecimento.** *Cad. CEDES [online]*. 1998, vol.19, n.44, pp. 73-84.

XAVIER, Antônio C. da R.; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola;** aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3ª ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006.