



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

GISELE DE PAULA RODRIGUES

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PDE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE  
LONDRINA E AS IMPLICAÇÕES À DEMOCRATIZAÇÃO DA  
GESTÃO ESCOLAR**

---

Londrina  
2017



# UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA

---

CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO



---

Londrina  
2017

GISELE DE PAULA RODRIGUES

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PDE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE  
LONDRINA E AS IMPLICAÇÕES À DEMOCRATIZAÇÃO DA  
GESTÃO ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira  
Ruiz

Londrina  
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Rodrigues, Gisele de Paula .

A Implementação do PDE Escola no município de Londrina e as implicações à democratização da educação / Gisele de Paula Rodrigues. - Londrina, 2017.  
274 f. : il.

Orientador: Maria José Ferreira Ruiz.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017.  
Inclui bibliografia.

1. Políticas educacionais - Tese. 2. Democratização da educação - Tese. 3. Gestão escolar - Tese. 4. PDE Escola - Tese. I. Ruiz, Maria José Ferreira. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Educação Comunicação e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

GISELE DE PAULA RODRIGUES

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PDE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE  
LONDRINA E AS IMPLICAÇÕES À DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz  
UEL – Londrina - PR

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Cleide Czernisz  
UEL – Londrina - PR

---

Prof. Dr. Silvio Cesar Nunes Militão  
Unesp – Marília – SP

Londrina, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

### **A Deus**

Por me conceder à vida, me proporcionar força, saúde e sabedoria nesta caminhada  
e por colocar pessoas especiais no meu caminho.

### **A Adriano e Leonardo**

Esposo, companheiro de todos os momentos e filho amado.  
Pela compreensão e apoio que me deram todas as vezes que precisei e mesmo  
quando não mereci.  
Amo vocês.

### **Aos meus pais Milton e Elizete**

Por sempre me motivarem a estudar, pelos exemplos de honestidade e caráter e por  
todo amor dedicado a mim.

## **AGRADECIMENTOS**

### **A Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz**

Pela confiança, dedicação, amizade e orientação serena demonstrada durante esta trajetória e pelo exemplo de profissionalismo.

### **A Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eliane Cleide Czernisz**

Pelas considerações enriquecedoras, colaboração e disponibilidade, fundamentais na construção deste trabalho.

### **A Prof. Dr. Silvio Cesar Nunes Militão**

Pela dedicação à leitura deste trabalho e por fazer parte deste momento especial.

### **Aos professores do Mestrado**

Pelas contribuições valiosas que colaboraram imensamente com a minha formação. Vocês foram fundamentais neste processo.

### **Aos amigos e irmãos**

Pelo incentivo, apoio, companheirismo, amizade e principalmente, por acreditarem na minha capacidade.

### **Aos colegas do mestrado**

Pelo prazer de ter dividido com vocês momentos especiais e pelo carinho demonstrado

RODRIGUES, Gisele de Paula. **A implementação do PDE Escola no município de Londrina e as implicações à democratização da gestão escolar**. 2017. 274 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

## RESUMO

As políticas educacionais brasileiras, implementadas a partir da década de 1990, foram fortemente influenciadas pelo ideário neoliberal e pelas prescrições dos Organismos Multilaterais, que direcionaram o processo de Reforma do Aparelho do Estado, empreendido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, e acarretaram a adoção do modelo gerencial no âmbito da administração pública. O Plano de Desenvolvimento da Escola foi concebido em tal governo, no contexto do Fundescola, como uma ferramenta de planejamento estratégico a ser desenvolvida pelas escolas públicas com o intuito de melhorar os resultados e fortalecer a gestão. Oriundo de um acordo internacional de financiamento entre o Ministério da Educação e o Banco Mundial, o Programa foi direcionado às regiões prioritárias do país que demonstraram menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). Relançado no governo Lula, incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação, tornou-se um Programa nacional, disponibilizado a todas as escolas públicas que apresentaram Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional. Neste contexto foi divulgado como um Programa de apoio à gestão escolar, baseado no planejamento participativo, com o objetivo de fortalecer a gestão democrática e melhorar a qualidade do ensino. A presente pesquisa buscou promover uma análise acerca do processo de implementação do Programa em duas escolas municipais de Londrina, que executaram a política no biênio 2015/2016, com a finalidade de compreender as implicações do mesmo ao processo de democratização da educação, em especial, à gestão escolar. Com este intuito, procurou-se identificar como os sujeitos interpretaram e traduziram a política no chão da escola, bem como, os modelos de gestão expressos pelo Programa e os limites e possibilidades apresentadas em relação ao fortalecimento da gestão democrática e melhoria da qualidade do ensino. A investigação inseriu-se em uma abordagem qualitativa de pesquisa, na qual foram eleitos como procedimentos de coleta de dados: a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas. Para interpretar a política de forma articulada ao seu contexto, vislumbrando seus desdobramentos, mediações e contradições, utilizou cinco categorias que têm a base no materialismo, sendo elas: contradição, totalidade, reprodução, mediação e hegemonia. Os resultados obtidos acenaram que o PDE Escola contribuiu com a melhoria das condições materiais das escolas, no entanto, não se configurou como uma ferramenta de gestão capaz de fortalecer uma gestão mais democrática e participativa na medida em que preservou uma lógica gerencialista, ancorada nos pressupostos neoliberais e nas prescrições dos Organismos Multilaterais, notadamente o Banco Mundial.

**Palavras-chave:** Política educacional. Gestão escolar. PDE escola.

RODRIGUES, Gisele de Paula. **The implementation of the PDE Escola in the city of Londrina and the implications for the democratization of school management.** 2017. 274 p. Dissertation (Master in Education) - Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2017.

## **ABSTRACT**

The Brazilian educational policies, implemented since the 1990s, were strongly influenced by the neoliberal ideology and the prescriptions of the Multilateral Organizations, which directed the Reform of the State apparatus, undertaken by the Fernando Henrique Cardoso government, and led to the adoption of the model Within the public administration. The School Development Plan was conceived in such a government, in the context of Fundescola, as a strategic planning tool to be developed by public schools in order to improve results and strengthen management. As part of an international financing agreement between the Ministry of Education and the World Bank, the Program was targeted at the priority regions of the country that demonstrated lower Human Development Indexes (HDI). Launched in the Lula government, which was incorporated into the Education Development Plan, it became a national program, available to all public schools that presented Basic Education Development Index (IDEB) below the national average. In this context, it was announced as a Program to support school management, based on participatory planning, with the objective of strengthening democratic management and improving the quality of teaching. The present research sought to promote an analysis about the process of implementation of the Program in two municipal schools in Londrina, which implemented the policy in the 2015/2016 biennium, in order to understand the implications of the same to the process of democratization of education, To school management. With this aim, we tried to identify how the subjects interpreted and translated the politics on the school floor, as well as the management models expressed by it and the limits and possibilities presented in relation to strengthening democratic management and improving the quality of teaching . The research was inserted in a qualitative approach of research, in which they were chosen as data collection procedures: the bibliographical research, the documentary analysis and the accomplishment of interviews. In order to interpret politics in a way that is articulated to its context, by looking at its unfolding, mediations and contradictions, it uses five categories that are based on materialism: contradiction, totality, reproduction, mediation and hegemony. The results showed that the PDE Escola contributed to the improvement of the material conditions of the schools, however, it was not configured as a management tool capable of strengthening a more democratic and participative management insofar as it preserved a managerial logic, anchored in the assumptions And in the prescriptions of Multilateral Organizations, notably the World Bank.

**Key Words:** Education politics. School management. School development plan.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Plano Plurianual 2004-2007 .....	113
<b>Figura 2</b> - Estrutura do PDE Escola.....	165
<b>Figura 3</b> - Etapas do PDE Escola.....	166
<b>Figura 4</b> - Eixos PDE Escola no Simec .....	171
<b>Figura 5</b> - Desdobramentos dos instrumentos – Simec.....	172
<b>Figura 6</b> - Plano de Ação – Simec.....	172
<b>Figura 7</b> - Eixos PDE Interativo .....	173
<b>Figura 8</b> - Plano de Ação/PDE Interativo.....	174
<b>Figura 9</b> - Mapa de Londrina .....	181
<b>Figura 10</b> - Planos de Ação Escola A e B.....	212
<b>Figura 11</b> - Recorte PAR .....	213

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Pesquisas acadêmicas sobre PDE Escola.....	26
<b>Quadro 2</b> - Formação dos profissionais da Escola A.....	202
<b>Quadro 3</b> - Formação dos profissionais da Escola B.....	207
<b>Quadro 4</b> - Plano de Ação Escola A.....	215
<b>Quadro 5</b> - Plano de Ação Escola B.....	216

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Comparativo dos resultados do Brasil no PISA desde 2000.....	16
<b>Tabela 2</b> - IDEB estado do Paraná.....	18
<b>Tabela 3</b> - Financiamento das ações do PDE/Fundescola/MEC.....	164
<b>Tabela 4</b> - Percentual de participação do Fundescola/MEC .....	164
<b>Tabela 5</b> - Referencial de Cálculo da Parcela Principal .....	170
<b>Tabela 6</b> - Referencial de Cálculo da Parcela Complementar.....	170
<b>Tabela 7</b> - Referencial de Cálculo .....	174
<b>Tabela 8</b> - IDEB Município de Londrina -Anos Iniciais .....	189
<b>Tabela 9</b> - Matrícula inicial 2016.....	191
<b>Tabela 10</b> - Matrícula Ensino Fundamental 2010-2014 por dependência administrativa .....	192
<b>Tabela 11</b> - Distorção Idade/Série Ensino Fundamental.....	193
<b>Tabela 12</b> - Rendimento Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Finais.....	193
<b>Tabela 13</b> - Escolas priorizadas pelo programa em 2008 .....	195
<b>Tabela 14</b> - Escolas priorizadas pelo programa em 2009 .....	195
<b>Tabela 15</b> - Escolas priorizadas pelo programa em 2010 .....	196
<b>Tabela 16</b> - Escolas priorizadas pelo programa em 2011 .....	197
<b>Tabela 17</b> - Escola remanescente 2011 .....	197
<b>Tabela 18</b> - Escolas contempladas em 2014 .....	198
<b>Tabela 19</b> - Oferta por nível de ensino e número de alunos por turma Escola A .....	200
<b>Tabela 20</b> - Número de alunos por período.....	200
<b>Tabela 21</b> - Indicadores Escola A.....	201
<b>Tabela 22</b> - IDEB Escola A.....	201
<b>Tabela 23</b> - Oferta por nível de ensino e número de alunos por turma Escola B .....	206
<b>Tabela 24</b> - Indicadores Escola B.....	206
<b>Tabela 25</b> - IDEB Escola B.....	207

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Comitê Estratégico
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CONED	Congresso Nacional de Educação
EFA	Educação para Todos
ENC	Exame Nacional de Curso
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
GQT	Gestão da Qualidade Total
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFPR	Instituto Federal do Paraná
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MGP	Modelo Gerencial Puro
NGP	Nova Gestão Pública
NRE	Núcleo Regional de Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OM	Organismos Multilaterais
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento

PAR	Plano de Ações Articuladas
PAF	Plano de Ações Financiáveis
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE Escola	Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PE	Planejamento Estratégico
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PMFE	Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPE	Planejamento Político Estratégico
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PS0	Orientação para o Serviço Público
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEED	Secretaria de Estado da Educação
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEX	Unidade Executora
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
ZAPs	Zonas de Atendimento Prioritário

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1	FONTES PESQUISADAS .....	24
1.2	PESQUISAS ACADÊMICAS SOBRE O PDE ESCOLA .....	26
1.3	CATEGORIAS DO MÉTODO E O ESTUDO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....	31
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	37
<b>2</b>	<b>A CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DA DÉCADA DE 1990 E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	40
2.1	CRISE DO ESTADO DE BEM- ESTAR SOCIAL E O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO .....	41
2.2	CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NEOLIBERAIS .....	45
2.3	A ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS (BANCO MUNDIAL) E A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO.....	49
2.4	A TERCEIRA VIA.....	56
2.5	REFORMAS NEOLIBERAIS NO BRASIL .....	59
2.6	A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO .....	61
2.7	A EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL.....	65
<b>3</b>	<b>A POLÍTICA E A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 1990: CONTEXTO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDE ESCOLA</b> .....	72
3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO GOVERNO FHC .....	73
3.2	A POLÍTICA E A GESTÃO EDUCACIONAL NO GOVERNO FHC.....	86
3.3	A LDBEN E A CONCEPÇÃO DE GESTÃO.....	92
3.4	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF).....	95
3.5	PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO.....	98
3.6	O PROGRAMA FUNDESCOLA E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE ESCOLA) .....	102
3.7	UM BALANÇO DO GOVERNO FHC.....	104
<b>4</b>	<b>A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA: O PDE ESCOLA NO CONTEXTO DO PDE FEDERAL</b> .....	109
4.1	EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA.....	109
4.2	O LANÇAMENTO DO PDE FEDERAL .....	115
4.3	PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO .....	124

4.4	O MONITORAMENTO DAS AÇÕES: DO SIMEC AO PDDE INTERATIVO .....	128
4.5	A PERSPECTIVA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO DO GOVERNO LULA.....	129
4.6	UM BALANÇO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO GOVERNO LULA .....	132
<b>5</b>	<b>O PDE ESCOLA NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>137</b>
5.1	FACES DO GERENCIALISMO.....	138
5.2	A NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP) E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO.....	143
5.3	CONSIDERAÇÕES EM RELAÇÃO À EDUCAÇÃO .....	157
5.4	CONCEPÇÕES, PRINCÍPIOS E ESTRATÉGIAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA .....	158
<b>6</b>	<b>O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE Escola) .....</b>	<b>162</b>
6.1	PERCURSO HISTÓRICO E ELABORAÇÃO DO PDE ESCOLA.....	163
6.2	O PDE ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ .....	175
<b>7</b>	<b>O PDE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA.....</b>	<b>179</b>
7.1	DESCRIÇÃO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA .....	180
7.1.1	A Educação no Município de Londrina .....	182
7.1.2	Dados Educacionais de Londrina .....	189
7.1.3	Dados do PDE Escola no Município de Londrina .....	194
7.1.4	Caracterização da Escola A .....	198
7.1.5	Caracterização da Escola B .....	204
7.2	O PDE ESCOLA E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	208
7.3	A FORMAÇÃO EM RELAÇÃO AO PDE ESCOLA .....	218
7.4	O PDE ESCOLA E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	222
7.5	O PDE ESCOLA ENQUANTO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO .....	227
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>234</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>243</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>262</b>
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS/ GESTOR.....	263
	APÊNDICE B - SOLICITAÇÃO PARA ENTREVISTAS .....	268
	APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	269
	APÊNDICE D - INDICADORES ESTADO DO PARANÁ.....	271

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno da qualidade da educação pública adquiriu maior destaque a partir dos anos 1990, mesmo que, em muitos casos, tão somente como mera retórica na agenda e nos discursos dos governantes. É também tema bastante abordado por pesquisadores no campo da educação e por profissionais do ensino. De acordo com Dourado e Oliveira (2009), este debate se acentuou em função das transformações ocorridas no mundo do trabalho e em razão dos movimentos sociais em prol de uma escola pública de qualidade para todos.

Como resposta a este cenário, o governo federal passou a propor políticas, programas e projetos educacionais direcionados a atender à questão da qualidade da educação, e, ao mesmo tempo, talvez, o que seria mais relevante para o governo, amenizar as tensões entre as demandas da esfera econômica e as de outros setores da sociedade.

No Brasil, embora se constate que, nas últimas décadas, tenha havido significativos avanços em relação ao acesso e permanência do aluno em diferentes níveis, etapas e modalidades da educação escolar, a questão da qualidade se apresenta ainda como um complexo desafio.

Diante disso, é que o objeto de estudo desta pesquisa, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), encontra-se inserido, uma vez que faz parte de um programa de governo, que tem como objetivo primordial a melhoria da qualidade da educação pública, por meio do fortalecimento da gestão escolar democrática. De acordo com o site oficial do Ministério da Educação (MEC), o “PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão” (BRASIL, 2016a).

O interesse em compreender como o PDE Escola foi formulado e implementado em nosso país, em nosso Estado, em especial, no município de Londrina, foi motivado pela experiência no campo da gestão, como pedagoga e diretora de uma escola estadual de ensino fundamental e médio, localizada na zona sul da cidade de Londrina, que executou o Programa em questão.

Esta experiência aguçou também a interesse em entender como as escolas administram as alterações que o Programa implica, principalmente em relação aos modelos de gestão, pois se trata da implementação de um modelo estratégico

gerencial, caracterizado pela lógica da racionalização administrativa, que se propala capaz de, contraditoriamente, fortalecer a gestão democrática, fundada nos princípios da participação e autonomia.

Convém destacar que esta lógica da racionalização administrativa, apresentou-se como uma das características das políticas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990, nas quais um traço bastante peculiar pode ser notado: ênfase na gestão e a sua descentralização, com vistas à modernização e melhoria da qualidade do ensino. Neste sentido, um novo formato organizacional das escolas passou a ser valorizado, fundado na racionalização técnica gerencial, na autonomia e na liderança.

A Gestão Democrática do ensino público, como um princípio normativo na Constituição Federal (CF) de 1988 (Art. 206 – VI) (BRASIL, 1988), considerada um instrumento importante na construção de uma escola pública de qualidade, apresentou-se na contramão destes pressupostos e subsidiou outras leis ordinárias que tiveram o intuito de organizar a sociedade e as instituições, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9394/96 (BRASIL, 1996a), do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011 (BRASIL, 2009), do PNE 2014-2024, entre outras.

Para refletir sobre o PDE Escola, é imprescindível compreender que ele não está descolado do contexto sócio, político e econômico. Em vista disso, torna-se relevante debater questões atuais de políticas públicas, com ênfase na educação, levando-se em consideração o fato de que estas sofrem interferências e implicações do sistema capitalista e que acabam por impactar diretamente o contexto escolar e a efetiva busca pela qualidade da educação.

Muitas pesquisas relacionadas às políticas públicas educacionais foram e estão sendo realizadas no Brasil nas últimas décadas, no entanto estudos sobre o PDE Escola no estado do Paraná, mais especificamente na cidade de Londrina, ainda são escassos, reforçando assim o interesse pela temática.

Ao analisar a atual situação da educação brasileira, constata-se que as escolas públicas, em sua grande maioria, apresentam índices bastante preocupantes (repetência, evasão, abandono e distorção idade/série elevados), assim como, convivem com questões sociais complexas que perpassam seu cotidiano. Observa-se ainda, um distanciamento significativo entre os resultados

apresentados pelos alunos e instituições de ensino nas avaliações em larga escala e a excelência propalada no discurso das políticas e programas educacionais.

Para constatar este insucesso, basta analisar, por exemplo, os resultados do último Censo Escolar (CE), dos Sistemas de Avaliação Nacional da Educação Básica (SAEB) (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016b), ou do *Programme for International Student Assessment (PISA)*<sup>1</sup>, nos quais o Brasil é apontado com desempenho bastante insatisfatório.

De acordo com o relatório nacional do PISA, no Brasil, o índice de repetência em 2012 foi de 34,4%, o que representou uma das taxas mais altas entre todos os países sul-americanos (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016a). Este mesmo relatório também revelou as desigualdades regionais brasileiras, com as regiões Norte e Nordeste apresentando índices mais críticos, ficando os melhores resultados com as regiões Sul e Sudeste.

**Tabela 1 – Comparativo dos resultados do Brasil no PISA desde 2000**

	PISA 2000	2003	2006	2009	2012
Nº de alunos	4.893	4.452	9.295	20.127	18.589
Leitura	396	403	393	412	410
Matemática	334	356	370	386	391
Ciências	375	390	390	405	405

**Fonte:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016a).

Fazendo uma análise destes dados, pode-se afirmar que o desempenho dos estudantes brasileiros em leitura piorou de 2009 para 2012 e que, com isto, o país ficou em 55º no *ranking* composto em sua totalidade por 65 países. Em ciências, alcançou o 59º lugar e, em matemática, apesar do pequeno progresso apresentado, o país ocupou a 58ª posição, figurando sempre nas últimas posições.

Embora estes modelos de avaliação possam ser questionados, por enquanto é o que tem servido de referência para a proposição das políticas para a educação

<sup>1</sup> O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Cada país participante tem uma coordenação nacional. No Brasil, é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2016a).

e, também, como o Programa abordado nesta pesquisa tem como critério de seleção e acompanhamento das escolas um dos índices resultante destas avaliações, as mesmas serão mencionadas sempre que necessário.

É importante, contudo, deixar claro que a concepção de qualidade da educação que permeia esta pesquisa se difere da apresentada pelas avaliações externas, posto que contempla uma combinação de diversos fatores, como financiamento público, dimensões intra e extraescolares, as questões socioeconômica e cultural dos sujeitos, assim como as condições de superação das desigualdades socioeconômicas e culturais regionais, formação sólida, crítica e solidária, democratização dos processos de organização e gestão, políticas efetivas de formação inicial e continuada para os profissionais da educação, valorização da carreira, melhores condições de trabalho, investimentos na estrutura física das instituições, etc.

Desta forma, pode-se dizer que a qualidade é compreendida com base em uma perspectiva polissêmica apresentada por Dourado e Oliveira (2009), pela qual, a concepção de mundo, homem, sociedade e educação fornecem elementos para qualificar e avaliar as condições necessárias para um processo educativo de qualidade. Esta questão será novamente abordada no decorrer da pesquisa.

No sistema público de ensino do estado do Paraná, assim como em grande parte dos demais Estados nacionais, as condições físicas, materiais e financeiras das escolas são precárias, a desvalorização dos profissionais da educação tem se acentuado bastante nos últimos anos, o descaso e falta de compromisso do governo são notórios, fatores que, combinados a outros condicionantes, podem comprometer não só a gestão, mas também o processo de ensino e aprendizagem e colaborar para o desmonte da escola pública.

Tomando como referência o IDEB<sup>2</sup>, por exemplo, nota-se que, apesar da progressão apresentada, os resultados ainda ficaram aquém da média projetada pelo MEC para o ano de 2015, que era de 4,5 para o ensino fundamental (anos finais) e 4,2 para o ensino médio.

---

<sup>2</sup>O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 pelo INEP para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Divulgado periodicamente pelo INEP, este índice é calculado a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP (SAEB para as unidades da federação e para o país. A Prova Brasil destina-se aos municípios). Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente (BRASIL, 2007b).

**Tabela 2 – IDEB estado do Paraná**

	2005	2007	2009	2011	2013	2015
IDEB Anos Finais	3,3	4,0	4,1	4,0	4,1	4,3
Ens. Médio	3,3	3,7	3,9	3,7	3,4	3,6

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira 2016c.

Em relação aos demais indicadores, como índice de aprovação, reprovação, distorção idade/série e abandono, encontra-se no Apêndice D um resumo que retrata os resultados insatisfatórios e preocupantes apresentados pelas escolas paranaenses. Estes, no entanto, não serão tratados de forma mais aprofundada, ficando somente como comprovação da afirmação citada.

Motivados e até mesmo pressionados a superar esta situação e a melhorar os indicadores apresentados, os gestores da educação pública têm se visto forçados a buscar alternativas, dentre as quais, a adesão aos programas e projetos educacionais oriundos do MEC, aparece como opção viável e bastante atrativa. Estes programas, de modo geral, são apresentados como soluções para aprimorar a qualidade da educação, garantindo a igualdade de oportunidades, viabilizando o recebimento de recursos financeiros, entre outros benefícios que, segundo o discurso de seus formuladores, podem auxiliar a escola a realizar de forma mais eficiente o seu trabalho e, conseqüentemente, melhorar seus resultados.

Um dos problemas presentes neste processo de busca por soluções é a ausência de reflexão por parte dos gestores e comunidade escolar, acerca das implicações que esta pode acarretar à gestão escolar, secundarizando o projeto pedagógico já existente e comprometendo significativamente a autonomia das instituições. É justamente esta reflexão que a presente pesquisa se propôs a fazer, buscando compreender em que medida um programa criado e implementado sob os moldes do PDE Escola pode ser instituído, enquanto mecanismo capaz de viabilizar a gestão escolar democrática e a melhoria da qualidade do ensino.

Diante desta problemática, algumas questões precisaram ser investigadas, como por exemplo: Como se deu o processo de implementação do PDE Escola no espaço escolar? Como são caracterizadas as ações desenvolvidas pelo PDE Escola nos aspectos referentes à gestão? Em que medida o PDE Escola contribui ou não com a efetiva democratização da gestão escolar? Quais os limites e possibilidades que o PDE Escola oportuniza para as práticas de gestão?

Tendo em vista todos estes questionamentos, o objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar o contexto político e econômico no qual o PDE Escola foi formulado, propalado e implementado, bem como as implicações à democratização<sup>3</sup> da educação.

Os objetivos específicos delineados foram: analisar o processo de implementação do PDE Escola em duas escolas municipais de Londrina, identificando as possíveis implicações para a gestão escolar; reconhecer os modelos de gestão expressos e apontar os limites e as contribuições do PDE Escola para a democratização da gestão escolar e a melhoria da qualidade do ensino, neste contexto, representada supostamente pelos indicadores educacionais.

Neste estudo, optou-se por uma abordagem qualitativa da pesquisa, o que permitiu uma análise dos dados articulados ao seu contexto. De acordo com Chizzoti (2005, p. 79), esta abordagem apresenta fundamentos contrários ao modelo experimental, partindo do “[...] fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre sujeito e objeto”, em que o conhecimento não se restringe a uma relação de dados isolados.

Por meio deste método, é possível dar voz aos sujeitos, possibilitando que eles expressem suas crenças, valores e opiniões (MINAYO, 2004), e ainda segundo Triviños (1987, p. 130), a possibilidade de os pesquisadores compreenderem “[...] as raízes dos significados, as causas de sua existência, suas relações, num quadro amplo do sujeito como ser social e histórico.”

Martins (2010, p. 63) também traz contribuições relevantes a respeito desta abordagem, pois, de acordo com o autor, neste modelo de análise, a descrição não se fundamenta em desejos ou idealizações, pelo contrário,

[...] descreve-se e determina-se com precisão conceitual rigorosa a essência genérica da percepção ou das espécies subordinadas. Na pesquisa qualitativa, uma questão metodológica importante é a que se refere ao fato de que não se pode insistir em procedimentos sistemáticos que possam ser previstos, em passos ou sucessões, como uma escada em direção à generalização.

---

<sup>3</sup> Entendemos democratização da educação como um processo que combina diversos fatores, entre eles: ampliação da inclusão; acesso a uma educação de qualidade e permanência nela; formas de organização escolar que possibilitem, de fato, a participação da comunidade interna e externa nos processos decisórios acerca da gestão da escola pública; o fortalecimento das instâncias colegiadas; entre outros.

Severino (2000) também auxilia na compreensão desta modalidade de pesquisa e indica quatro características que devem ser consideradas, sendo elas: pessoal, autônoma, criativa e rigorosa. Pessoal no sentido de que a temática precisa ser uma problemática vivenciada pelo pesquisador, na qual o objeto da pesquisa faça parte da sua vida, estabelecendo uma relação do contexto micro com o universo que o envolve. De acordo com o autor, a escolha é um ato político, logo, não há espaço para neutralidade.

Autônoma, na medida em que o pesquisador deverá buscar seus próprios meios para a construção da sua pesquisa, não desconsiderando as contribuições de outros sobre o tema pesquisado, pois estas enriquecem o campo de conhecimento sobre o objeto de investigação, no entanto, “[...] é reconhecendo e assumindo, mas simultaneamente negando e superando o legado do outro, que o pensamento autônomo se constitui.” (SEVERINO, 2000, p. 146).

A criatividade deve contribuir para o avanço do conhecimento, isto porque propicia explicação científica a objetos e situações ainda obscuras ou sem explicações. Severino (2000, p. 148) reforça que a descoberta científica, “[...] é provocada pela tensão gerada pelo problema”.

Finalmente, rigorosa, porque não permite espontaneísmo, senso comum, ou mediocridade, visto que ela exige do pesquisador logicidade e competência, muita dedicação e estudos (SEVERINO, 2000).

Para responder às questões que permeiam esta pesquisa, que buscam desvelar a forma como tal política educacional foi colocada em ação nas escolas e que almeja investigar o caminho percorrido, fez-se necessário o uso de alguns procedimentos de estudo, como a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas.

A pesquisa bibliográfica tem como base a coleta de materiais produzidos por diferentes autores, acerca de determinado assunto. De acordo com Lakatos e Marconi (1992, p. 44):

A pesquisa bibliográfica permite compreender que se de um lado a resolução de um problema pode ser obtida através dela, por outro, tanto a pesquisa de laboratório quanto à de campo (documentação direta), exigem, como premissa, o levantamento do estudo da questão que se propõe a analisar e solucionar. A pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de toda pesquisa científica.

Uma de suas principais contribuições está no fato de proporcionar ao pesquisador uma bagagem teórica variada, contribuindo para ampliar o conhecimento e, ao mesmo tempo, fazendo da pesquisa um acervo rico sobre o assunto, fundamentado teoricamente. Assim, faz com que o pesquisador, além de ampliar seus conhecimentos, torne-se um leitor na busca de informações e levantamento de dados.

Para Souza (2001), todo trabalho acadêmico requer um reconhecimento sobre livros, artigos e periódicos (de modo impresso ou eletrônico) já existentes sobre a temática a ser pesquisada, suscitando a adoção de um processo metodológico por parte do pesquisador, desta forma, o processo metodológico torna-se mais racional e econômico. Lakatos e Marconi (1992) apresentam oito fases que compreendem a pesquisa bibliográfica, sendo elas: escolha do tema, elaboração do plano de trabalho, identificação, localização, compilação, fichamento, análise e interpretação e, por último, a redação.

No tocante à análise de documentos, a mesma aconteceu por acreditar que nestes existe uma riqueza de informação, que pode tanto possibilitar a ampliação do entendimento sobre o objeto da pesquisa, como a contextualização histórica e cultural do mesmo. Outra justificativa, de acordo com Cellard (2008), é que eles possibilitam acrescentar a dimensão tempo à compreensão social, favorecendo a observação do processo de maturação ou de evolução dos indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

Evangelista (2009, p. 2) declara que os documentos da política educacional, campo de interesse deste estudo, “[...] expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais”, daí a necessidade de analisá-los com cautela.

Neste sentido, Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 427) alertam para a importância de “[...] ler o que os textos dizem, mas, também para captar o que não dizem.” Com este intuito, as autoras se baseiam em um modelo de análise, cuja abrangência contempla três contextos: o da influência, o da produção de textos e o da prática.

No que tange ao contexto da influência, pode-se dizer que é o espaço onde a política pública é produzida e os discursos são construídos, espaço este caracterizado pela disputa de interesses, no qual os discursos vão ganhando

legitimidade, tornando-se a base para a formulação de políticas (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005).

Nesta pesquisa, o contexto abordado englobou os antecedentes históricos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), assim como o próprio período de sua gestão e o governo que o sucedeu, contemplando, assim, o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), porque este período influenciou substancialmente os direcionamentos da política educacional brasileira.

No que se refere ao contexto da produção de textos, convém ressaltar, primeiramente, que, para Shiroma, Campos e Garcia (2005), os textos não são a política, eles a representam, utilizam-se de uma linguagem simplista e persuasiva. Os textos (legais, oficiais, políticos, pronunciamentos, comentários formais ou informais sobre as políticas, vídeos, entre outros) são veiculados pela mídia e pelo mercado editorial, com o intuito de alcançar uma compreensão uniforme acerca dos ideais por eles mesmos difundidos. Para isso, valem-se da disseminação massiva de textos que corroboram a proposta mestra dos documentos oficiais, conferindo-lhes sentido. De acordo com tais autoras, esta disseminação massiva talvez seja utilizada para popularizar um conjunto de informações e justificativas que tornem legítimas as reformas almejadas.

Nesta fase, a política ainda não é finalizada, pois os textos precisam ser lidos de modo contextualizado, levando-se em conta as peculiaridades locais, que envolvem acordos e ajustes, pois, a princípio, as políticas são pensadas sem um levantamento específico de cada realidade.

Neste estudo, sempre com o intuito de compreender em que medida refletem as disputas oriundas do contexto de influência, foram analisados: textos que nortearam a Reforma do Estado brasileiro e que redefiniram os rumos das políticas públicas, em especial, as educacionais; documentos elaborados pelos Organismos Multilaterais (OM) direcionados à educação; Leis; Decretos; Emendas Constitucionais; e diversos documentos ligados ao PDE Escola, desde sua origem no Fundescola, até a sua inserção no PDE Federal; entre outros.

O terceiro e último contexto, que é o da prática, refere-se à esfera da implementação, e, de acordo com Shiroma, Campos e Garcia (2005), é nesta etapa que as políticas são interpretadas e recriadas por seus implementadores, cujos resultados podem representar alterações significativas na política original. Por isso, é importante que o pesquisador considere o movimento completo das políticas, que se

inicia no contexto da influência e vai até o contexto da prática, onde as mesmas são colocadas em ação.

No decorrer desta pesquisa, buscou-se perceber como os textos oficiais puderam ser interpretados e reinterpretados pelos sujeitos que participaram, direta ou indiretamente, do processo de execução da política, assim como, das diferentes estratégias que foram criadas para sua implementação.

Retomando a questão da leitura diferenciada, distorcida, mal interpretada, ou da atribuição de sentidos distintos aos termos chave presentes nos documentos de política educacional, as autoras Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 432) afirmam que os textos:

[...] devem ser lidos *com* e *contra* outros, ou seja, compreendidos em sua articulação ou confronto com outros textos. Tal movimento, que fecunda o campo da educação com discursos produzidos em outros campos discursivos, demarca um novo terreno de análise – a intertextualidade como uma dimensão constituinte dos textos da reforma.

O tratamento dado aos textos selecionados neste estudo mostrou-se coerente com as discussões das referidas autoras, pois buscou-se analisá-los não como um “objeto final de explicação”, mas como “[...] unidade de análise que nos permite ter acesso ao discurso para compreender a política.” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 439). Desta forma, os documentos, de modo geral, foram concebidos como objeto de interpretação, cujo desnudamento poderá ser útil na busca da compreensão de diversos aspectos obscuros em relação à política, como por exemplo: quem ganha o quê, por que e que diferença isso faz.

Foram utilizadas, como espaço empírico da pesquisa, duas escolas municipais de Londrina que implementaram a metodologia do PDE Escola. Nas instituições, foram entrevistados os respectivos diretores, supervisores e professores (um de cada escola) que participaram do processo. Foi entrevistado<sup>4</sup> também um

---

<sup>4</sup> Registramos nossos agradecimentos à Secretaria Municipal de Educação de Londrina e aos profissionais da rede, pela disponibilidade e contribuição com a pesquisa, que, a princípio, tinha como universo investigativo a esfera estadual (área de atuação da pesquisadora), no entanto, em função da Resolução da SEED nº937, publicada em março de 2016, que regulamenta os procedimentos de solicitação para realização de pesquisa científica nas unidades vinculadas à Secretaria de Estado da Educação, nosso trabalho ficou impossibilitado de ser executado nesta esfera, necessitando de alterações. Convém destacar que a impossibilidade se deu em função do pouco tempo disponível para o cumprimento dos trâmites exigidos pela resolução e pela falta de conhecimento da mesma, que não foi nem mesmo divulgada entre os profissionais que representam a SEED no município.

representante da Secretaria Municipal de Educação (SME), responsável pelo acompanhamento do Programa na rede.

O objetivo da entrevista em trabalhos científicos é, segundo Moroz e Gianfaldoni (2002), conseguir informações ou coletar dados que não foram possíveis por meio da pesquisa bibliográfica, da análise documental e da observação. Esta técnica exige a presença do pesquisador, a fim de obter dos sujeitos informações importantes para responder ao problema.

A opção pela entrevista de forma semiestruturada aconteceu em razão de Lüdke e André (1986) concebê-la como a técnica que mais se adapta ao ambiente educacional, uma vez que permite não só responder às questões previamente formuladas, como também, inserir-se novos questionamentos e considerações que entrevistado e entrevistador julguem necessárias. Nela, o pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas, mas o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, ficando atento para direcionar a discussão para o assunto que interessa ao seu estudo, fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que por ventura não tenham ficado claras.

A seleção das escolas obedeceu ao seguinte critério: escolas contempladas pelo programa no ano de 2014, cuja realização se deu no biênio 2015/2016, e a localização, ou seja, escolas pertencentes a regiões distintas do município (uma na zona Leste e outra zona Norte). A pesquisa procurou analisar não somente as especificidades das escolas em seu contexto micro, mas também, e fundamentalmente, articulá-las no contexto macro das políticas.

Quanto aos profissionais entrevistados, o critério utilizado para seleção dos mesmos foi a relação com o Programa, sendo indicadas: uma diretora, uma supervisora e uma professora de cada instituição, que participaram de todo processo de implementação da política, mais um técnico da Secretaria Municipal de Educação, responsável em acompanhar e orientar as escolas, totalizando sete profissionais.

## 1.1 FONTES PESQUISADAS

Por conceber os documentos como fontes primárias, cujas informações estão disponíveis em sua versão original, sem interpretações, este estudo optou por analisá-los, tendo como objetivo compreender o projeto societário e os interesses

que o constituíram. Logo, foram analisados os documentos produzidos pelos O M, destinados à educação; o Plano Decenal de Educação 1993/2003 (BRASIL, 1993); o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995c); o Planejamento Político Estratégico do MEC (PPE) 1995-1998 (BRASIL, 1995d); a Lei 9131/95; a Emenda Constitucional nº14/96; a Lei nº 9394/96; a Lei nº 9424/96; a Lei nº 10.172/01; o Plano Plurianual (2004-2007); a Lei nº 11.494/97; o Decreto nº 6.094/97; O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) 2007; o Plano Plurianual (2008-2011); os Programas de governos de FHC e Lula; entre outros.

Também compuseram os documentos analisados os pertencentes à esfera municipal, como por exemplo, Lei Orgânica do Município, publicada em 1990, Lei Municipal nº 9.012 de 2002; a Lei nº 11. 043 de 2010; Lei nº 1.000 de 2013; Lei nº 13.005 de 2014; Lei nº 12. 291 de 2015; entre outros, assim como os produzidos no âmbito escolar: Projeto Político-Pedagógico (PPP); Planos de Ação (PA) e os documentos relacionados à elaboração e execução do PDE Escola.

Vale ponderar que, conforme Arretche (2001), ao analisar os documentos, é importante ter claro que o momento da formulação se distancia do momento da execução (implementação), e que os sujeitos também são outros – formuladores e executores. Para Arretche (2001, p. 48):

As vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Quanto mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidas em sua execução e, conseqüentemente, mais fortes serão as tendências a não convergência.

Deste modo, segundo a autora, não é possível total liberdade na formulação dos programas sociais, visto que este processo (de formulação) envolve “barganhas e negociações”, assim, seu desenho final pode não ser o mais adequado, mas representará aquilo que foi possível obter, após acordos ao longo do processo. (ARRETCHE, 2001, p. 51).

Os documentos, em linhas gerais, foram concebidos no decorrer do processo como importantes materiais, de onde puderam ser extraídas evidências que subsidiaram as declarações ou afirmações do pesquisador e dos sujeitos entrevistados.

## 1.2 PESQUISAS ACADÊMICAS SOBRE O PDE ESCOLA

Com o intuito de fundamentar o estudo e fazer uma análise qualitativa acerca do tema pesquisado, foram analisadas teses e dissertações que abordaram a temática: Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Este levantamento de estudos acadêmicos foi um dos primeiros passos da pesquisa, realizado a partir da busca de produções na plataforma de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nos bancos de universidades. O descritor utilizado na busca pelas produções acadêmicas foi “PDE Escola”, sem delimitação de período. As produções encontradas foram:

**Quadro 1 – Pesquisas acadêmicas sobre PDE Escola**

<b>Ano</b>	<b>Nível</b>	<b>Título</b>	<b>Autor</b>	<b>Instituição</b>
2001	Mestrado/ Dissertação	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na escola pública de Ensino Fundamental em Mato Grosso do Sul: O gerencial e o Pedagógico</b>	FERRO, Olga Maria dos Reis	Universidade Federal do Mato Grosso
2002	Mestrado/ Dissertação	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola- (PDE/FUNDESCOLA) e a autonomia na gestão escolar</b>	MORAES, Izabel Ana de	Universidade Católica de Goiás
2005	Mestrado/ Dissertação	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular: uma análise da experiência na Rede de ensino de Recife</b>	NÓBREGA, Cristiane Liberato da	Universidade Federal de Pernambuco
2006	Mestrado/ Dissertação	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) nas escolas de Dourado/Mato Grosso do Sul: uma proposta (Re) Centralizadora</b>	FALCÃO, Mary Sylvia Miguel	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
2010	Mestrado/ Dissertação	<b>O papel do diretor na implementação do PDE - Escola: experiências em Juiz de Fora</b>	MIRANDA, Liane	Universidade Federal de Juiz de Fora
2011	Mestrado/ Dissertação	<b>O planejamento estratégico: um instrumento para o gestor escolar de escola pública</b>	DALCORSO, Claudia Zuppini	Pontifícia Universidade Católica de SP
2011	Mestrado/ Dissertação	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE - ESCOLA) e a gestão escola: limites e Possibilidades</b>	SILVA, Kátia Valéria Ataíde e	Universidade Federal da Paraíba

Continua ...

Conclusão.

2011	Doutorado/ Tese	<b>Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas gerais: uma análise do Programa PDDE e do PDE – ESCOLA</b>	VALENTE, Lúcia de Fátima	Universidade Federal de Uberlândia
2011	Mestrado/ Dissertação	<b>O PDE –ESCOLA nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas</b>	TAQUES, Mariana Fonseca	Universidade Federal do Paraná
2012	Doutorado/ Tese	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo</b>	SANTOS, Fabiano Antonio dos	Universidade Federal de Santa Catarina
2012	Mestrado/ Dissertação	<b>O PDE – ESCOLA: autonomia e qualidade do ensino na gestão educacional em Igarapé-Miri e na escola Rio Tocantins</b>	SANTOS, Crisolita Gonçalves dos	Universidade Federal do Pará
2012	Mestrado/ Dissertação	<b>O Programa PDE – ESCOLA: uma análise da sua implementação em Guarapuava-PR</b>	BAYER, Mariana Ferreira	Universidade Estadual de Ponta Grossa
2012	Mestrado/ Dissertação	<b>O PDE- ESCOLA em foco: uma análise do programa em duas unidades escolares da rede municipal de Salvador</b>	SOUZA, Melissa Barreto de	Universidade do Estado da Bahia
2012	Mestrado/ Dissertação	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE - ESCOLA): instrumento de autonomia para as unidades escolares?</b>	SCHIMONEK, Elisangela Maria Pereira	Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”
2012	Mestrado/ Dissertação	<b>Monitoramento e gestão do Ensino Fundamental: práticas escolares em face de políticas indutoras</b>	GOMES, Marcia Bueno	Universidade Federal da Grande Dourados
2012	Mestrado/ Dissertação	<b>Gestão dos recursos financeiros transferidos para escola pública: um estudo sobre as escolas municipais de Ensino Fundamental de Campinas/SP-2009/2010</b>	GON, Simone Andréa	Universidade Estadual de Campinas
2013	Mestrado/ Dissertação	<b>A implementação do PDE – ESCOLA em uma unidade escolar do município de Passos/MG</b>	FORMAGIO, Renata Piantino	Universidade Federal de Juiz de Fora
2014	Doutorado/ Tese	<b>O processo de implementação do PDE –ESCOLA no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro</b>	OLIVEIRA, Adailda Gomes de	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
2014	Dissertação/ Mestrado	<b>Programa PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola na gestão educacional da rede pública de ensino de Niterói-RJ.</b>	CADINHA, Marcia Fonseca Alvim Hudson.	Universidade Federal Fluminense

Fonte: A própria autora.

Ao todo, foram encontradas e analisadas 19 produções, sendo elas três teses e 16 dissertações. Para um estudo mais criterioso, estas pesquisas foram divididas em cinco grupos, cujo enfoque dado ao objeto de análise se mostrava similar.

No primeiro grupo, encontram-se cinco pesquisas que abordaram o PDE Escola com foco na gestão. Dentre os cinco trabalhos, três fizeram uma análise da gestão gerencial, contrapondo-a ao modelo de gestão democrática, e as outras duas focaram no papel do gestor, enquanto liderança significativa na implementação do programa: “O Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na escola pública de Ensino Fundamental do Mato Grosso do Sul: o Gerencial e o Pedagógico” (FERRO, 2001); “O PDE Escola nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas” (TAQUES, 2011); “Programa PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola na gestão educacional da rede pública de ensino de Niterói-RJ” (CADINHA, 2014); “O papel do diretor na implementação do PDE Escola; experiências em Juiz de Fora” (MIRANDA, 2005); “O Planejamento estratégico: um instrumento para o gestor escolar da escola pública” (DALCORSO, 2011).

Após a leitura, pôde-se constatar que, nas duas primeiras pesquisas, que focaram a investigação no tipo de gestão, o programa analisado foi apontado como uma ferramenta de planejamento com elementos característicos da administração gerencial, que imprime na escola a lógica empresarial, reforçando, assim, a visão mercadológica da educação. Já na terceira, a autora conclui que o PDE Escola cumpre a função de auxiliar no planejamento da escola, clareando aspectos despercebidos pela mesma, no entanto não garante a participação de todos na sua construção, muito menos, fortalece a gestão escolar democrática, conforme preconiza em sua metodologia.

Também compuseram o primeiro grupo, as duas pesquisas que objetivaram analisar o papel do gestor na implementação do PDE Escola. Em ambas, as pesquisadoras apresentaram relação direta com o Programa e com a função do gestor, sendo uma delas supervisora técnica do MEC na Bahia e a outra, gestora da escola pública. Nos respectivos estudos, observa-se uma análise positiva a respeito do Programa enquanto ferramenta de planejamento estratégico, que auxilia o gestor no gerenciamento das ações do cotidiano escolar, com vistas à melhoria na qualidade do ensino. No tocante ao papel do gestor, apontaram para a necessidade de o mesmo exercer seu papel de liderança, de articulador e de facilitador do diálogo

entre todos os segmentos da comunidade escolar de forma democrática, estando ligado a esta figura, o sucesso ou insucesso da política.

No segundo grupo, composto por quatro pesquisas, buscou-se evidenciar o possível fortalecimento da autonomia das instituições escolares por meio do desenvolvimento do Programa. A autonomia foi abordada em seus diversos aspectos: administrativo, financeiro e pedagógico: “O PDE ESCOLA: autonomia e qualidade na gestão educacional em Igarapé-Miri e na Escola Rio Tocantins” (SANTOS, C., 2012); “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/FUNDESCOLA) e a autonomia na gestão escolar” (MORAES, 2002); “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE ESCOLA): Instrumento de autonomia para as unidades escolares?” (SCHIMONEK, 2012); “Gestão dos recursos financeiros transferidos para a escola pública: um estudo sobre as Escolas Municipais de Ensino Fundamental de Campinas/SP-2009/2010” (GON, 2012).

Nas três primeiras, nota-se uma análise bastante similar. As autoras criticaram a visão de autonomia propalada pelo Programa que, segundo elas, resume-se à descentralização financeira, fator que tem colaborado com a transferência de responsabilidade pelos resultados da escola para os profissionais da educação e comunidade, reduzindo, assim, a abrangência do Estado e conseqüentemente, desobrigando-o da sua responsabilidade pela manutenção da educação básica.

Foi mencionada também que esta descentralização financeira não é apenas uma prerrogativa do PDE Escola, apontamento que foi mais evidente na última pesquisa deste grupo, pois, nela, a autora analisa cinco programas que se utilizam da tal descentralização financeira, como uma ferramenta na busca pela autonomia e pela participação da comunidade na gestão escolar. Neste estudo, observou-se uma análise positiva em relação à descentralização de recursos, pois, de acordo com a autora, esta, atrelada ao oferecimento das condições necessárias para sua gestão, pode ser entendida como uma estratégia possível na busca por uma escola democrática, participativa e autônoma.

No terceiro grupo, foram reunidas quatro pesquisas que focaram a interferência do PDE Escola na Organização do Trabalho Escolar: “Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas Gerais: uma análise do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do PDE Escola” (VALENTE, 2011); “Monitoramento e Gestão do Ensino Fundamental: Práticas escolares em face de

políticas indutoras” (GOMES, 2012); “O PDE em foco: Uma análise do programa em duas unidades escolares da Rede Municipal de Salvador” (SOUZA, 2012); “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE ESCOLA) e a gestão escolar: limites e possibilidades” (SILVA, 2011).

À luz destas pesquisas, pôde-se verificar como o mesmo Programa pode impactar, de diferentes formas, a organização do trabalho escolar e a prática docente. De acordo com as duas primeiras, por meio dele, foi desenvolvida nas escolas uma nova forma de direcionamento do planejamento, centrada na avaliação sistêmica e na cultura do desempenho, pela qual a qualidade do ensino passou a ser sinônimo de altos índices nas avaliações. As possíveis implicações apontadas foram: responsabilização da escola, pressões sociais, escassez de tempo para reflexão, excesso de provas e a indução do trabalho da gestão escolar.

Contraditoriamente, a pesquisa realizada na rede municipal de Salvador apontou que, nas duas escolas analisadas, não foram encontrados indícios de que o Programa, de fato, se efetivou, nem mesmo foi reconhecido pelas gestoras como uma ferramenta de planejamento necessária. Não há evidências de sua relação com os resultados obtidos pelas escolas nas avaliações em larga escala. Há, também, na última pesquisa, a constatação de que a escola pública trabalha e convive com dois modelos de gestão distintos: o gerencial e o democrático, e que ambos interferem na organização do trabalho escolar e com ela contribuem.

No quarto grupo, encontram-se três estudos que focaram, de um modo mais abrangente, a formulação e a implementação do programa em três estados distintos, ou seja, representam três experiências vivenciadas por três escolas: “O Programa PDE Escola: uma análise da sua implementação em Guarapuava/PR” (BAYER, 2012); “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular: uma análise da experiência da rede de Ensino do Recife/PE” (NÓBREGA, 2005); “A implementação do PDE Escola em unidade escolar do município de Passos/MG” (FORMAGIO, 2013).

Neste conjunto, foi possível notar alguns apontamentos acerca das contribuições que o Programa proporcionou às escolas, bem como, suas limitações enquanto ferramenta de melhoria na qualidade da educação. Ficou evidente que os atores escolares influenciaram decisivamente na implementação da política, logo, a capacitação da equipe, e principalmente do gestor, foi apontada como fator primordial para o sucesso do Programa.

Por fim, no último grupo, concentram-se três pesquisas que apontaram o PDE Escola como uma estratégia de construção de um novo paradigma de funcionamento das escolas: “O processo de implementação do PDE Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro” (OLIVEIRA, 2014); “O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo” (SANTOS, 2012); “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE ESCOLA) nas escolas de Dourados/Mato Grosso do Sul: Uma proposta (re) centralizadora” (FALCÃO, 2005).

Por meio destas pesquisas, constatou-se que a mencionada mudança de paradigma se referiu ao ajuste da gestão das escolas aos modelos da reforma do Estado, vinculando-a aos preceitos de eficiência e eficácia. Nesta lógica, as escolas acabaram assumindo sozinhas as responsabilidades pelos seus resultados e, concomitantemente, abriu-se espaço para as parcerias com empresas privadas.

Fora da categorização dos grupos aqui referidos, mas dada a sua relevância, convém mencionar que as três pesquisas que foram realizadas em nosso Estado: “O PDE ESCOLA nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas” (TAQUES, 2011); “O Plano de Desenvolvimento da Escola e a produção do consentimento ativo” (SANTOS, 2012); “O Programa PDE Escola: uma análise da sua implementação em Guarapuava/PR” (BAYER, 2012), mencionaram o fato de a SEED ter solicitado ao MEC autorização para fazer algumas adaptações nas orientações e nos pressupostos teóricos do programa, por compreender que o mesmo ia na contramão dos princípios democráticos defendidos pela mesma, na época em que o secretário da educação era Maurício Requião<sup>5</sup>. As considerações, no entanto, mostraram que a tentativa não foi bem-sucedida e que representaram apenas alguns ajustes aos conceitos (termos) utilizados.

### 1.3 CATEGORIAS DO MÉTODO E O ESTUDO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Para realizar uma leitura das políticas educacionais dentro de um contexto mais amplo, com um olhar mais crítico e mais próximo da realidade, esta pesquisa foi embasada no materialismo histórico. Deste modo, em sintonia com as concepções deste método de estudo, tornou-se imprescindível compreender a

---

<sup>5</sup>Maurício Requião foi Secretário de Estado da Educação no Paraná no período de 01/01/2003 a 09/07/2009, gestão do governador Roberto Requião (01/01/2003 a 31/03/2010).

educação no seio da luta de classes, o que implicou entender as relações sociais de produção e os antagonismos entre as classes sociais (burguesia e proletariado).

Lessa e Tonet (2011) elucidam esta questão explicando que, desde os primórdios, nas sociedades menos desenvolvidas, a existência do indivíduo era assegurada por meio da sua dimensão social. Com o capitalismo, esta conexão foi rompida e a vida social começou a ser marcada pela propriedade privada, logo, as necessidades coletivas foram subordinadas ao enriquecimento privado. Dito de outra forma, a riqueza produzida coletivamente passou a ser apropriada individualmente, e esta forma privada de acumulação de riqueza é, na maioria das vezes, negada aos trabalhadores.

De acordo com estes autores, esta contradição acarretou o desenvolvimento de relações humanas essencialmente conflituosas, marcadas por disputas e convertidas em instrumentos de luta pela acumulação privada do capital. Para que estas disputas não levassem ao descontrole total, ou a uma guerra civil, interrompendo a acumulação capitalista, foram criadas a Democracia e o Estado burguês. Lessa e Tonet (2011, p. 86) declaram:

A democracia burguesa é a forma de organização política dos conflitos sociais do capitalismo. Sua “artimanha” é afirmar serem todos iguais (na política e no direito) para deixar que a desigualdade real entre o burguês e o trabalhador se reproduza sem qualquer barreira. O Estado burguês, por sua vez, é o comitê executivo da burguesia na manutenção da ordem capitalista (grifo do autor).

Deste modo, para compreender as políticas atuais, é necessário entender, primeiro, que a atuação do Estado moderno no capitalismo se dá sempre a favor da burguesia, ou seja, se for conveniente, o mesmo assume seu caráter democrático, tentando transmitir a ilusória igualdade entre todos, no entanto, quando não for interessante à burguesia, ele assume sua face repressora, defendendo a classe dominante.

Baseado no método em questão (materialismo histórico dialético), Cury (1986), em sua obra denominada “Educação e Contradição”, utiliza-se de cinco categorias que podem auxiliar na compreensão do objeto pesquisado, concebido enquanto uma política de governo. Tais categorias possibilitam uma análise menos superficial, que considera as contradições envolvidas na formulação da política e possibilita traçar caminhos que ajudem a esclarecer possíveis questões obscuras.

São elas: contradição, totalidade, reprodução, mediação e hegemonia que, de acordo com o autor:

[...] só adquirem real consistência quando elaboradas a partir de um contexto econômico-social e político, historicamente determinado, pois a realidade não é uma petrificação de modelos ou um congelamento de movimentos. Pelo contrário, *síntese de múltiplas determinações*, está em constante movimento e expansão (MARX, 1977 apud CURY, 1986, p. 21, grifo do autor).

Segundo o autor, a categoria da contradição não pode ser vista como uma categoria desvinculada do real, pois sua função consiste em analisar um determinado fenômeno, tendo como base suas contradições, ou seja, pretende expressar o real contraditório. Ela é vista como um fator de desenvolvimento da sociedade, pelo qual o seu movimento histórico não pode ser negado, fator que levaria a uma falsa concepção do real, representada de modo linear e mecânico. Ao interpretar a realidade, a contradição proporciona uma reflexão entre “[...] o que é e o que ainda não é, numa síntese contraditória”. Em razão disso, todo real deve ser concebido como “[...] um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários”. (CURY, 1986, p. 31).

Desta forma, a categoria da contradição proporciona uma compreensão da educação, e, em especial, do PDE Escola, enquanto expressão de lutas e interesses contraditórios, de classes sociais distintas, que revela tanto a necessidade de manutenção quanto a de superação da sociedade capitalista. Sendo a contradição uma categoria bastante marcante no campo educacional, de acordo com Cury (1986), ela deve ser fomentada por meio da superação do senso comum e da negação de um modo determinado de vida.

No que tange à totalidade, categoria que, para Cury (1986, p. 27), permite articular o real a outros processos, compreendendo-o sempre na sua dimensão histórica e analisando-o na tensão das contradições do todo-parte, pode-se dizer que ignorá-la seria o mesmo que “[...] tornar os processos particulares da estrutura social em níveis autônomos”, sem relações entre si. Então, conceber a educação, sem contemplar a sua totalidade, significaria analisá-la em um universo separado. Cury (1986, p. 35) aponta que:

A totalidade não é um todo já feito, determinado e determinante das partes, não é uma harmonia simples, pois não existe uma totalidade acabada, mas um processo de totalização a partir das relações de produção e de suas contradições.

No caso da política educacional e do PDE Escola, uma visão de totalidade supõe discussão econômica, política, social e ideológica, que possibilita refletir não só sobre os elementos que compõem a relação do objeto com a situação histórica concreta vivida, como também, permite perceber aí, as contradições presentes.

De acordo com Cury (1986, p. 70), a totalidade e a contradição necessitam uma da outra para existirem, pois “[...] o reconhecimento do real como histórico implica a tensão das contradições no seio da totalidade concreta.”

Esta categoria envolve uma análise mais global, que articule o Programa em questão com a dimensão macroeconômica. Isso quer dizer que é necessário estudar sua formulação com o intuito de compreender, por exemplo, que forças políticas protagonizaram este processo e qual seria a articulação desta política com outras possíveis políticas governamentais. Deste modo, considerar a contradição e a totalidade significa, ao mesmo tempo, negar a naturalização e a reprodução social pela educação.

Em relação à categoria da reprodução, deduz-se das considerações do autor, que ela está a serviço da perpetuação das condições que possibilitam à sociedade capitalista manter suas relações básicas, ou seja, segundo Cury (1986, p. 39), “[...] a reprodução é uma redução *de* em favor *de*”. Sua função consiste em reproduzir as ideias e valores que contribuam com a acumulação do capital.

Pode-se dizer que esta categoria demonstra, em certa medida, o caráter autoconservador da sociedade, que, sob os moldes do capitalismo, transforma-se em espaço de reprodução das relações sociais de produção, com abrandamento de conflitos. Por este motivo, ao relacionar a educação com a reprodução, Cury (1986, p. 59) afirma que: “Não se trata apenas de relacionar a educação com a reprodução dos meios de produção, mas, fundamentalmente, com a reprodução das relações de produção”.

De acordo com o autor, a educação associa-se à reprodução a partir do momento em que possibilita a “[...] reprodução básica desta relação”, no que se refere às posições ocupadas pelas classes sociais, no entanto, propicia, ao mesmo

tempo, “[...] uma certa confirmação dos antagonismos nascidos nas relações básicas, pelo momento consensual.” (CURY, 1986, p. 59).

À luz desta categoria, é possível fazer uma leitura dos documentos e manuais que elaboraram, subsidiaram e implementaram o Programa, buscando-se compreenderem que medida ele reproduz os interesses do capital, contribuindo com uma educação de classes, ou promove a diminuição da desigualdade, atendendo ao discurso dos formuladores. Neste contexto, a reprodução indicará caminhos para uma reflexão sobre o projeto de educação disseminado pelo Programa, pois, para Cury (1986, p. 60), “[...] o capitalismo de hoje não recusa, de fato, o direito à educação da classe subalterna. O que ele recusa é mudar a função social da mesma, isto é, sua função de instrumento de hegemonia”.

Cury (1986) esclarece que, se a educação for analisada da forma como é apresentada pela sociedade capitalista, corre-se o risco de negar a possibilidade de superação das relações de dominação, e é principalmente, nestas relações sociais de dominação, que se concretiza a categoria da hegemonia. Cury (1986, p. 48) declara que:

A hegemonia é a capacidade de direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe, exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com os das demais classes de modo que eles venham a se constituir em interesse geral. Referida aos grupos e facções sociais que agem na totalidade das classes e no interior de uma mesma classe, ela busca também o consenso nas alianças de classe, tentando obter o consentimento ativo de todos, segundo os padrões de sua direção.

Observa-se, no âmbito desta categoria, que é por meio das relações de classe que se obtêm consensos, que, conseqüentemente, podem possibilitar a reprodução das relações. Dito de outro modo, a classe dominante busca transformar sua concepção de mundo em um consenso absorvido pelas massas, garantindo, assim, a ordem estabelecida e os seus próprios interesses. Neste cenário, a educação ocupa um papel importante, pois, segundo Cury (1986, p. 58), ela pode tornar-se “veículo de dominação de classe”. Isso por que:

[...] não nega o papel determinante da estrutura econômica. Pelo contrário, as relações de dominação (e dentro delas a educação) só contribuem efetivamente para a reprodução das relações sociais e sua consolidação caso se tornem elementos mediadores entre a

estrutura econômica capitalista e a conquista de um espaço: o da consciência e do saber, ambos transformados em forças produtivas.

Pensar sobre o PDE Escola, enquanto uma política de governo, centrada na categoria da hegemonia, é concebê-lo como um poderoso instrumento de consentimento ativo, que favorece a introdução de um novo paradigma de funcionamento das escolas, o qual pode trazer consequências bastante perversas à educação e às instituições escolares, que serão abordadas no decorrer da pesquisa.

A partir da leitura da obra de Cury (1986), é possível inferir que a educação pode ser simultaneamente, instrumento de dominação e de emancipação. Na medida em que o Estado a concebe como um direito social e universal, pode-se considerar que está favorecendo a emancipação dos sujeitos, no entanto, a partir do momento em que ele a utiliza como instrumento de manutenção da estrutura reguladora do capitalismo, acaba por reforçar o consenso entre as diferentes classes sociais e a hegemonia dominante.

Com base nas considerações de Cury, infere-se que a educação também é lugar de mediação, ou seja, por organizar e transmitir as ideias medeia as ações realizadas na prática social. “Assim, a educação pode servir de mediação entre duas ações sociais em que a segunda supera, em qualidade, a primeira”, ou pode também, “[...] representar uma mediação entre duas ideias”, superando a divisão entre ideias e ação (CURY, 1986, p. 30).

Na mediação, constata-se um duplo movimento que a educação executa: de preparação de mão de obra para a reprodução do capital e de dar aparência de unidade a uma sociedade dividida, ocultando o processo de acumulação. Cury (1986, p. 66) indica que, por meio da mediação, a educação se apresenta como um elo capaz de “[...] viabilizar uma estruturação ideológica para um determinado modo de produção, que, por sua vez, tende a assegurar a dominação de classe pela hegemonia”. O autor reforça que a “[...] educação como mediação tanto funciona, embora em graus diferentes, para afloração da consciência, como para impedi-la, tanto para difundir, como para desarticular” (CURY, 1986, p. 66).

Fazer uma leitura do PDE Escola, tendo como princípio a mediação, necessita concebê-lo como estratégia de governança, imbuída de interesses e ideais. Por este motivo, a análise feita deve servir como desnudamento da política,

considerando quem pensou, por que pensou e para quem pensou, são algumas questões que precisam ser levantadas com certa frequência.

A partir da explanação das referenciadas categorias, é imperativo uma compreensão da política educacional enquanto política pública, cuja implementação na realidade concreta e objetiva corre permeada por forças antagônicas. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 8-9, grifo do autor):

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo. Capacidade que burocratas contemporâneos têm por hábito chamar de “governança”.

Diante do exposto, convém destacar que as categorias não foram utilizadas de forma determinística ou como caminho pré-estabelecido, pelo contrário, elas foram contribuições importantes que nortearam as análises e as discussões realizadas no decorrer da pesquisa, pois foi a realidade concreta e histórica, na qual a pesquisa se inseriu, que apontou o caminho que a investigação tomou.

#### 1.4 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Por uma questão de organização didática, a pesquisa foi estruturada em sete partes. Nesta primeira seção, a Introdução, foi apresentada a problemática que originou a pesquisa, bem como o objetivo geral e os específicos que orientaram o estudo. Incluiu também os encaminhamentos metodológicos utilizados para o seu desenvolvimento e a justificativa pela escolha dos instrumentos de coleta de dados. Foi descrito o levantamento das produções acadêmicas já existentes sobre o mesmo tema e as categorias do método utilizado.

Na segunda parte “A contextualização política e econômica da década de 1990”, foram abordados os aspectos históricos, políticos e econômicos deste período, que redefiniram o papel do Estado frente às políticas públicas, e que nortearam a reforma administrativa do Estado brasileiro, influenciada pelos pressupostos neoliberais e pelos OM, cujos desdobramentos alteraram significativamente a concepção de gestão, em especial a gestão da educação.

A seção seguinte, intitulada “A Política e a Gestão Educacional no Brasil a partir dos anos 1990: contexto de formulação e implementação do PDE Escola”, foi dedicada a um estudo sobre as reformas e leis implementadas pelo governo FHC, que interferiram decisivamente nos rumos das políticas traçadas para o período, direcionando a adoção de modelos gerenciais, em nome da descentralização, da autonomia e da qualidade da educação. Procurou-se resgatar a origem do PDE Escola no contexto do Fundescola, o que possibilitou compreender o Programa desde suas raízes. Finalizando este capítulo, apresentou-se uma síntese, baseada em estudos de autores como Frigotto e Ciavatta (2003), acerca da política educacional deste governo, bem como da herança deixada por ele.

Na seção denominada “A Gestão da Educação no governo Lula: o PDE Escola no contexto do PDE Federal” procurou-se identificar possíveis continuidades, assim como as rupturas deste governo em relação à gestão anterior, ou seja, buscou-se analisar até que ponto o governo Lula rompeu com as reformas implementadas pelo governo FHC, cumprindo suas promessas de campanha. Nesta seção, o PDE Escola foi analisado no contexto do PDE Federal, materializado por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Encerando esta seção, foram apontadas algumas considerações em relação à perspectiva do empresariado no campo educacional e uma avaliação da gestão da educação no governo Lula, tendo como base as pesquisas de Araújo (2006), Oliveira (2009) e Frigotto (2011).

“O PDE Escola no contexto da Nova Gestão Pública (NGP)” foi a quinta seção desta pesquisa. Nela foram aprofundadas discussões sobre os modelos de gestão, em especial, o modelo gerencial, em que o PDE Escola foi analisado sob os princípios da Nova Gestão Pública, considerando-se as implicações para a gestão da educação. Elementos como: regulação, *accountability* (responsabilização), planejamento estratégico e governo eletrônico, que compõem a NGP e que permeiam o Programa, foram utilizados para estruturar a análise, que recorreu às pesquisas realizadas sobre o tema (apresentadas no levantamento de pesquisas acadêmicas) para fundamentar a discussão.

Na sexta seção - “O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)”, realizou-se uma apresentação mais técnica e detalhada do Programa, resgatando sucintamente sua trajetória e chegada ao estado do Paraná e à cidade de Londrina. Foram retomados seus princípios orientadores, objetivos, diretrizes e metodologia, detalhados no manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola:

aumentando o desempenho das escolas por meio do planejamento eficaz” (BRASIL, 2006a). Envolveu, também, uma análise da plataforma eletrônica utilizada para acompanhamento e avaliação do Programa e sua evolução (do Simec ao PDDE Interativo).

Na sétima e última seção - “O processo de implementação do PDE Escola no município de Londrina”-, discorreu-se, de forma breve, sobre a história do município, o panorama educacional e sobre os dados do Programa na cidade. Na sequência, contextualizaram-se as instituições e realizou-se uma análise do contexto da prática.

Encerra-se o relatório do estudo com as considerações finais, nas quais, à luz do referencial teórico utilizado e baseado nos resultados obtidos pela pesquisa, foram tecidos alguns apontamentos acerca das implicações do PDE Escola para a democratização da educação. Conclui-se o estudo com o ensejo de contribuir com novos debates e investigações sobre o Programa, possibilitando uma compreensão mais crítica do mesmo, não no sentido de criticar sua importância, mas no sentido de compreender de forma mais ampla o processo de implementação desta política, a forma como foi gestada e os princípios que a fundamentam.

## **2 A CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DA DÉCADA DE 1990 E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

Analisar o PDE Escola enquanto uma política educacional, inserida em um contexto macropolítico, suscita a compreensão dos encaminhamentos políticos e econômicos tomados na década de 1990, que influenciaram e continuam a influenciar o planejamento de políticas e programas na área educacional.

Este período foi marcado pela implantação da agenda neoliberal no Brasil e pela reforma do Estado, oriunda da crise do capitalismo. Em função disso, optou-se, nesta seção, por contextualizar teoricamente, de forma breve, a reconfiguração e a disseminação da agenda neoliberal a partir da década de 1970, enfatizando as políticas educacionais dos anos 1990 e articulando as ideologias políticas específicas a cada período histórico. Foi dada ênfase à atuação dos Organismos Internacionais, com destaque para o Banco Mundial, tanto no processo disseminação do ideário neoliberal, como no campo educacional.

Foram apresentados os principais elementos que compõem a chamada Terceira Via, em razão de a mesma ter sido apresentada como um projeto político, supostamente intermediário, entre as ideias da social-democracia e as formulações do neoliberalismo ortodoxo, que orientou o processo de reforma do Estado brasileiro, materializado por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) também mencionado nesta seção.

Compuseram esta seção alguns documentos produzidos pelo Banco Mundial, como: “Mejoramiento de la educación primaria em los países em desarrollo: examen de las opciones de política” (BANCO MUNDIAL, 1989); “El desarrollo em la pratica: Prioridades y estratégias para la educación” (BANCO MUNDIAL, 1995); o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (PDRAE) (BRASIL, 1995c); entre outros.

A contextualização apresentada mostra-se imprescindível na compreensão do PDE Escola em sua totalidade, pois, segundo Cury (1986, p. 37), a totalidade é uma categoria que “[...] implica a historicização dos fenômenos, ou seja, impõe-se pensá-la não a partir de si própria, mas a partir de totalidades concretas”.

## 2.1 CRISE DO ESTADO DE BEM- ESTAR SOCIAL E O AVANÇO DO NEOLIBERALISMO

Para compreender o processo de implantação da lógica neoliberal que se intensificou a partir da crise capitalista da década de 1970, tornou-se necessário retomar alguns aspectos que permearam o Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State* ou Keynesianismo, bem como as possíveis causas de seu esgotamento.

Os termos Bem-Estar e *Welfare State* servem para designar um Estado assistencial, que busca garantir os padrões mínimos de qualidade de vida a toda população, prestando serviços na área da educação, saúde, segurança e habitação, compreendidos como direitos dos cidadãos.

O termo keynesianismo deve-se ao fato de John M. Keynes ter sido um dos principais teóricos, no qual a proposta de Estado de Bem-Estar social foi embasada. Keynes mostrava-se contrário às proposições do liberalismo, defendendo uma organização político-econômica em que o Estado é visto como um agente indispensável na economia e como o responsável pela concessão de benefícios sociais à população. Keynes propunha uma teoria que rompesse totalmente com os princípios liberais, a qual foi ganhando destaque em um período que o capitalismo vivenciava um de seus piores momentos: a crise de 1929.

Em linhas gerais, trata-se de um Estado interventor, moderador e regulamentador no que diz respeito a suas intervenções nos campos social, político e econômico. De acordo com Gomes (2006, p. 203, grifo do autor):

A definição de *welfarestate* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

No contexto pós-segunda Guerra Mundial, os países de um modo geral, encontravam-se arrasados em função dos conflitos, de ondas de desemprego, agravadas por outros tantos problemas que agoniavam as nações. O cenário clamava por uma reorganização de ordem econômica e política e, encontra-se no

Estado de Bem-Estar Social uma saída viável, principalmente para os países desenvolvidos, que necessitavam combater urgentemente o desemprego e minimizar os problemas sociais. Para Dupas (1999, p. 225):

O Keynesianismo manteve, desde o pós guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos representantes dos trabalhadores uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas do pleno emprego e da redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador do mercado tornava-se mediador das relações - e dos conflitos - sociais.

Nota-se, com base nos apontamentos feitos por Dupas (1999), que foi por meio do Estado de Bem-Estar Social que as nações puderam vincular o desenvolvimento econômico e o social, utilizando-se de estratégias no campo da política, que, de modo geral, visavam ao pleno emprego, como um meio para aumentar a renda, o consumo e a produção. Viabilizaram também a garantia de políticas públicas que objetivavam atender aos direitos sociais mínimos, como educação, saúde, seguridade e previdência social.

Nas concepções de Harvey (2009), o Estado de Bem-Estar Social foi adotado pelo capitalismo, como uma estratégia para amenizar a crise econômica. Desta forma, buscava-se minimizar as necessidades sociais e, concomitantemente, garantir os interesses do capital, sem fazer alterações substantivas neste modo de produção.

Este tipo de organização política e econômica, no entanto, não foi implementado da mesma forma em todos os países. Algumas variações ocorreram em função do modo com que cada país administrava suas relações de trabalho, a política fiscal e monetária e os investimentos públicos, “[...] limitados internamente apenas pela situação das relações de classe e, externamente, somente pela sua posição hierárquica na economia mundial.” (HARVEY, 2009, p. 132).

No Brasil, por exemplo, o Estado de Bem-Estar Social não foi totalmente concretizado. Francisco de Oliveira (1985, p. 5) aponta que aqui, diferentemente dos países avançados, ocorreu uma regulação keynesiana, sem a garantia dos direitos sociais, ou seja, vivenciamos um “Estado de Mal-Estar Social”, no qual houve

crescimento econômico sem uma contrapartida em nível da participação democrática e dos benefícios sociais.

Ainda de acordo com as concepções de Harvey (2009), pode-se inferir que, mesmo nos países onde o Estado de Bem-Estar Social estava mais desenvolvido, os benefícios do keynesianismo não atingiram toda população de forma igualitária. A presença da camada excluída do acesso ao emprego, em razão de diferentes fatores (raça, gênero ou origem étnica) era fato, o que se tornou insustentável “[...] diante do aumento das expectativas, alimentadas em parte por todos os artifícios aplicados à criação de necessidades e à produção de um novo tipo de sociedade do consumo.” (HARVEY, 2009, p. 132).

Um clima de instabilidade, aliado ao aumento da desigualdade, ao descontentamento dos excluídos, que, por sua vez, exigiam a legitimação dos direitos do Estado de Bem-Estar Social, se acentuou. Logo, os compromissos assumidos pelos Estados (de garantia de serviços sociais e proteção), em razão das crescentes demandas e pressões por parte dos trabalhadores, aliados à rigidez na produção, tornaram-se insustentáveis. Consequentemente, as estratégias do Estado de Bem-Estar Social, permaneceram até a década de 1970, período que Hobsbawm (1995) denominou de Era do Ouro<sup>6</sup>.

Nas considerações de Santana (1996, p. 164), este curto período de duração do *Welfare State* se deu, principalmente, pelo “[...] crescimento do Estado e de suas despesas com as instituições criadas”, bem como pelo “[...] estancamento econômico e crescimento da inflação”, fatores que, “[...] aliados às situações conjunturais desfavoráveis como a crise do petróleo”, foram determinantes no tempo de duração do mesmo.

Uma nova crise econômica toma grandes proporções, evidenciada principalmente pelo crescimento da inflação, do desemprego e do baixo crescimento econômico. Neste cenário, os princípios neoliberais, representados por seus defensores, dentre eles Hayek<sup>7</sup>, vão ganhando força, culpabilizando o Estado pela crise que o capitalismo vinha enfrentando nos últimos anos, alegando que, por investir demais em demandas que não dariam retorno, leia-se políticas sociais, o

---

<sup>6</sup> Indicamos a leitura da obra: Hobsbawm (1995).

<sup>7</sup> De acordo com Martins (2009, p. 33), Hayek foi um dos críticos mais severos do keynesianismo, tornando-se o guru do neoliberalismo, “conhecido e citado em todo o mundo, formulador e sistematizador de princípios e objetivos que balarizaram as intervenções políticas e econômicas de governos e sujeitos políticos coletivos no processo de reordenamento do capitalismo contemporâneo.

Estado acabou por comprometer a economia, perdeu o controle sobre a inflação, gerou uma série de consequências negativas para o crescimento dos países e, de modo geral, mostrou-se ineficiente.

Nos apontamentos de Santana (1996), o mesmo modelo que foi proposto e adotado pelo capitalismo com o objetivo de superar a crise, foi posteriormente considerado como o agente causador de crises ainda mais graves. “A própria continuidade da aplicação de tal política econômica poderia, em última instância, descaracterizar e até mesmo inviabilizar a própria continuidade do capitalismo”. (SANTANA, 1996, p. 163).

As principais críticas feitas foram no sentido de que o gasto governamental excessivo com políticas públicas sociais era nefasto para economia, pois gerava um déficit orçamentário, que, por seu turno, consumia a poupança interna e aumentava a taxa de juros. A regulamentação do mercado por parte do Estado também é vista de forma negativa pelos neoliberais, porque, ao cercear o livre jogo mercantil, desestimula o investimento do capitalista.

Assim, na concepção dos neoliberais, a intervenção do Estado na economia desestabiliza o mercado, gera desperdícios de recursos e ineficiência nos serviços prestados. Neste sentido, o setor privado, representado pelo mercado, é considerado mais eficiente e produtivo, atuando de forma menos burocrática e com mais qualidade. A este respeito, Frigotto (1995) reforça que a lógica da política neoliberal é garantir um Estado mínimo, enxuto, suficiente e necessário, voltado para atender aos interesses exclusivos do mercado.

A análise que Rosar (2008) desenvolve acerca das possíveis causas do esgotamento deste modelo (keynesiano) nos países de capitalismo central, indica certa contradição na atuação do Estado, pois procurou “[...] administrar um processo redistributivo, porém, sem alterar o mecanismo de distribuição de renda no mercado e o padrão das relações sociais de produção” (ROSAR, 2008, p. 109).

Desta forma, o neoliberalismo se expandiu, tentando romper com este modelo de Estado interventor, alegando que o Estado, ao intervir demais, tira a liberdade das ações econômicas, principalmente no que diz respeito à livre iniciativa privada. Além disso, intensificou-se também uma crise de governabilidade – ingovernabilidade, pois, para os neoliberais, os governos mostravam-se incapazes de resolver os problemas citados.

Diante da suposta crise do modelo de Bem-Estar Social, o neoliberalismo conseguiu predominar, enquanto orientação política, econômica e social, levando os Estados a passarem por processos de reconfiguração do seu próprio papel, principalmente, em relação à promoção de políticas públicas. No entanto, com base em autores como Mészáros (2011), Antunes (1999) e Harvey (2008), defende-se, nesta pesquisa, o posicionamento de que a crise não se encontrava no Estado, e sim na estrutura do sistema, que acabou de certa forma, expandindo-se por todo o mundo capitalista. Para estes autores, assim como para outros que serão citados no decorrer do texto, esta crise foi decorrente, entre outros fatores, do esgotamento do modelo econômico de produção taylorista<sup>8</sup>/fordista<sup>9</sup>, considerado lento, rígido e padronizado.

Este modelo de produção, que primava pela grande quantidade de produtos, idênticos e voltados para o consumo em massa, de acordo com Araújo e Castro (2011) possibilitou a reestruturação do capital por um bom tempo, mas não sobreviveu às grandes modificações ocorridas nas sociedades contemporâneas, no século XX, mostrando-se incapaz de responder à retração do consumo, ocasionada pelo desemprego estrutural que se iniciava, logo, tornou-se inviável.

## 2.2 CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NEOLIBERAIS

Anderson (1995) aponta que, no período pós segunda guerra mundial, mais especificamente na Europa e nos Estados Unidos, o neoliberalismo surgiu “[...] como uma reação teórica e política contra o Estado Intervencionista e de bem-estar”, como um fenômeno hegemônico e de alcance mundial, “[...] um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do estado, denunciadas como ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”. (ANDERSON, 1995, p. 9).

Os teóricos e defensores da política neoliberal (Hayek e seus companheiros) começaram a ganhar espaço, propalando o discurso de que as razões da crise se concentravam no excessivo poder dos sindicatos, na força dos movimentos

---

<sup>8</sup> De acordo com Harvey (2009), Frederick W. Taylor idealizou a introdução dos princípios da administração científica ao processo de trabalho, configurando-se como o grande marco do sistema capitalista.

<sup>9</sup> Posteriormente, foi incorporada às ideias de Taylor, a linha de montagem de Ford, aumentando a racionalidade do processo de trabalho e possibilitando a produção em massa.

operários e na ação parasitária do Estado, que aumentava cada vez mais os gastos com os serviços sociais. Tal constatação os fez propor, como alternativa de combate à crise, o fortalecimento do Estado, para que este pudesse romper o poder dos sindicatos, mas, ao mesmo tempo, conseguisse reduzir suas intervenções sociais, cujo objetivo maior deveria ser a estabilidade monetária (ANDERSON, 1995).

Observa-se que, no discurso neoliberal, o Estado é visto como o principal agente causador da crise que o sistema capitalista vinha enfrentando. Na medida em que gastava demais com os serviços sociais, comprometia a receita dos Estados e, simultaneamente, criava assalariados dependentes e acomodados, cuja estabilidade no emprego não favorecia a produtividade e competitividade. Este discurso justificava a necessidade de diminuir os investimentos em políticas sociais, o que, supostamente, levaria à diminuição de impostos e ao favorecimento de atividades mais produtivas.

De modo geral, o neoliberalismo introduziu uma alteração significativa no papel do Estado, com o mercado passando a substituir a política, e o Estado Mínimo sucedendo o Estado de Bem-Estar Social. A proposta dos neoliberais foi, entre outras medidas, a privatização de setores públicos, estratégia considerada a saída para garantir a eficiência da máquina pública.

No plano produtivo, conforme já mencionado, como o padrão de acumulação capitalista constituído pelo fordismo começou a dar sinais de esgotamento, mostrando-se incapaz de atender às novas demandas e exigências do mercado, que se mostrava cada vez mais globalizado, heterogêneo e competitivo, e com a saturação do consumo em massa, buscava-se um novo modelo de produção, que diversificasse os produtos e primasse pela qualidade produtiva.

Na tentativa de recuperar e garantir o padrão de produção capitalista, estimulou-se o processo de reestruturação produtiva, com a substituição do modelo de produção de base rígida e padronizada, pela adoção de um modelo de produção e gestão mais flexível do capital. Este novo modelo é denominado por Harvey (2009) de “acumulação flexível”, caracterizado, segundo ele, pela capacidade de produzir uma variedade de produtos a preços baixos e em pequenos lotes, mediante a aceleração do tempo da produção, pelo uso de novas tecnologias produtivas e de novas formas organizacionais.

Araújo e Castro (2011, p. 86) mencionam que esta diversificação na produção, pode ser considerada uma estratégia de “adaptação do sistema a um

novo contexto de acumulação de capital com o objetivo de garantir maior lucratividade”.

Em linhas gerais, com a adoção deste novo modelo de produção, esperava-se que o setor empresarial se tornasse mais produtivo, flexível e competitivo diante do mercado cada vez mais globalizado. No mundo da produção e do trabalho, ganha força e generaliza-se o modelo de produção japonês, denominado Toyotismo<sup>10</sup>, modelo que se pauta pelo desenvolvimento de um padrão de qualidade, que visa à plena satisfação do cliente.

Para Behring (1998), o Toyotismo introduziu uma nova concepção de gestão e produção do trabalho nas fábricas, alterando a cultura e a organização produtiva. Nele, defende-se que as equipes de trabalho participem de todo processo produtivo, envolvendo-se nas atividades da empresa como um todo.

De acordo com Harvey (2009, p. 151), neste cenário, renova-se o interesse e a ênfase dada ao conhecimento, isso porque o mesmo possibilita “[...] alcançar uma importante vantagem competitiva”. Sob esta concepção, a gestão e a educação tornam-se ferramentas fundamentais no processo de formação de trabalhadores, capazes de atender às novas exigências do mercado, e favorecer significativamente, o aumento da produção, a flexibilização de formas de gestão e o crescimento econômico.

Neste contexto, os processos de globalização da economia levaram os Estados a se colocarem a serviço dos mercados que cobravam a sua desburocratização, sugerindo a simplificação das leis e regras econômicas, que pudessem favorecer o funcionamento das atividades econômicas. Pode-se inferir que houve um enfraquecimento do Estado em relação à garantia dos direitos sociais, mas, ao mesmo tempo, ele se fortaleceu para regular e manter os interesses da economia global

Com base nos apontamentos de Dupas (2005), percebe-se que o que aconteceu foi uma total inversão de valores, ou seja, o Estado, ao invés de interferir na economia, colocou-se a serviço da mesma, utilizando a política em favor do capital. Neste cenário, o estímulo à competição, em todas as suas esferas, é tido

---

<sup>10</sup>Este modelo surgiu no Japão, após a Segunda Guerra Mundial, e se expandiu pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontravam em desenvolvimento. A partir do Toyostimo, verifica-se a introdução da microeletrônica, com novas tecnologias informatizadas, com controle automático da produção, com um sistema totalmente integrado de máquinas, que controlam suas próprias operações.

como algo positivo, pois é por meio dela que a eficiência do mercado e a diminuição dos preços podem ser alcançadas. Desta forma, disparou-se um processo de rivalidade e individualismo, pelo qual mecanismos de premiação começaram a ser introduzidos (meritocracia) como forma de incentivar ou premiar os melhores resultados.

As condições de trabalho, porém, foram muito penalizadas. Com a introdução do trabalho mais flexível, a garantia de muitos direitos trabalhistas foi perdida, houve um aumento considerável dos trabalhos temporários e uma diminuição dos vínculos empregatícios. Instalou-se um clima de insegurança no emprego, salários cada vez menores e a exigência cada vez maior de mão de obra especializada. Outro fator que representou uma perda significativa para os trabalhadores foi o enfraquecimento dos sindicatos, o que, de certo modo, desmobilizou a organização coletiva dos trabalhadores (HARVEY, 2009).

Nos dizeres de Abrucio (1997), o que houve foi uma redefinição no papel do Estado, que basicamente passou de um modelo fundado em políticas Keynesianas, para um modelo de caráter neoliberal, pautado na lógica do mercado, organizado na perspectiva de um modelo gerencial, inspirado nas organizações empresariais. Neste cenário de profundas alterações, o campo da gestão pública e, em especial o campo educacional, sofreu drásticas transformações.

Com base nos apontamentos feitos por Anderson (1995), pode-se dizer que a prioridade do neoliberalismo era combater a inflação dos anos 1970, objetivo atingido com sucesso, embora, de modo geral, todas as medidas tomadas visassem a alcançar um fim maior, que seria a reanimação do capitalismo avançado mundial, o que não aconteceu, frustrando os defensores do neoliberalismo.

Mesmo com diversas experiências de insucesso, o neoliberalismo, definido pelo autor como “[...] um corpo de doutrinas coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo a sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional” (ANDERSON, 1995, p. 22), continua a demonstrar uma vitalidade impressionante, seja pela adoção de políticas mais drásticas, seja pela queda de outras correntes.

Se, de um lado, houve o enfraquecimento do Estado-nação, por outro, constata-se o fortalecimento dos Organismos Multilaterais, como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), que fortaleceram ainda mais suas influências na economia internacional, desempenhando uma função estratégica no

processo de reestruturação neoliberal. É sobre esta questão que o texto trata na sequência.

### 2.3 A ATUAÇÃO DOS ORGANISMOS MULTILATERAIS (BANCO MUNDIAL) E A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO

De acordo com Soares (1996), na sua gênese, o Banco Mundial representou um importante instrumento de apoio aos países devastados pela segunda guerra mundial, atuando nos processos de reconstrução na área de infraestrutura e agricultura, contudo, Fonseca (1998) destaca que, a partir de 1970, o Banco intensificou sua atuação, passando a constituir-se como uma das mais importantes fontes de financiamento para o setor social. Conforme Fonseca (1998, p. 38):

O deslocamento para o lado social foi determinante para que o Banco suplantasse, na qualidade de articulador político entre os países, o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas à ONU), as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70.

Neste contexto, o Banco passou a focar no combate à pobreza, agindo de forma mais estratégica, investindo em políticas sociais, especialmente em educação e saúde, nos países subdesenvolvidos. Sobre isso, Fonseca (2015) aponta que o Banco Mundial passou a propalar um discurso mais humanitário, pautado nos princípios de solidariedade, sustentabilidade, justiça e igualdade social.

De acordo com a mesma autora, o combate à pobreza tornou-se o “carro-chefe” da atuação do Banco Mundial, isso porque, em um cenário onde a questão do desenvolvimento sustentável estava altamente em destaque, a sobreposição de alguns países sobre outros levaria conseqüentemente à perda de autonomia de alguma das partes envolvidas (países pobres), logo, como mecanismo compensatório desta perda, os países centrais (mais ricos) ofereceram uma contrapartida, que, na concepção da autora, foi a inserção do setor social no quadro de concessão de créditos do Banco (FONSECA, 2015, p. 48).

Este papel de agente financiador do setor social, segundo Fonseca (2015, p. 48), fazia parte “das estratégias do Banco” para introduzir um novo modelo de desenvolvimento, que iria substituir a “tradicional visão de progresso”, cujo crescimento, oriundo do aumento na produção dos países, seria suficiente para garantir a “igualdade entre as nações.”

Com esta visão, o referido Banco passou não só a conceber o aumento da produtividade dos setores mais pobres como uma ferramenta para propiciar a “participação nos benefícios do desenvolvimento” (FONSECA, 2015, p. 48), como também, a incluir em sua pauta o acesso aos direitos sociais, que, nas palavras do Banco, são serviços<sup>11</sup> sociais.

De acordo com Fonseca (1998, p. 43):

A importância atribuída à produtividade dos pobres foi determinante para que o Banco incluísse a educação, a saúde e o desenvolvimento rural no quadro de seus créditos, antes limitados aos projetos de infra-estrutura econômica. Justificava-se a decisão pela necessidade de garantir à população mais pobre os serviços de saúde, educação e nutrição, considerados requisitos humanos essenciais para o aumento da produtividade.

Na concepção do Banco, a responsabilidade pela diminuição da situação de pobreza deveria ser transposta do âmbito do Estado para os próprios indivíduos, ou seja, sair da pobreza dependeria exclusivamente da capacidade dos pobres de ampliar sua produtividade. Neste contexto, o Banco Mundial passou a elaborar documentos, explicitando os princípios, valores e prioridades para consecução de créditos vinculados às políticas de desenvolvimento, nas quais esta visão é reiterada, reforçando-se o deslocamento do público para o individual, “sob o controle ‘natural’ das leis do mercado.” (FONSECA, 1998, p. 43, grifo da autora).

O Banco também realizou uma série de pesquisas sobre diferentes setores da área social, cujo intuito era construir uma bagagem teórica para poder interferir nos projetos financiados. No tocante à educação, a referida instituição dispunha de informações sistematizadas acerca dos fatores determinantes do desempenho educacional, assim como de experiências no campo da gestão (FONSECA, 2015).

Assumindo a finalidade de agência credora, o Banco Mundial responsabilizou-se também pela gestão das dívidas externas e pela reestruturação econômica dos países, apresentando diretrizes que, de modo geral, objetivavam atender à

---

<sup>11</sup> Este destaque é importante porque aponta para uma substantiva alteração. Ter acesso aos direitos sociais ampara-se no âmbito jurídico do Direito subjetivo e incondicional. É diferente de ter acesso a serviços sociais que, no contexto neoliberal, tornam-se mercadorias, que podem estar sujeitas a todo tipo de comercialização.

internacionalização do capital e ficaram conhecidas como Consenso de Washington<sup>12</sup>.

Tal Consenso representou um conjunto de propostas de ajuste estrutural, imposto como condição necessária para a reintrodução, no sistema financeiro internacional, dos países, principalmente os da América Latina, afastados pela dívida externa. As propostas oriundas do Consenso pautaram-se em: desregulação dos mercados, privatização, abertura comercial e garantia do direito à propriedade (MELO, 2004)

Segundo Melo (2004), o Consenso de Washington foi considerado, pelos Organismos Multilaterais, tanto uma ajuda aos países em desenvolvimento, como uma influência no direcionamento das políticas econômicas destes mesmos países.

Fiori (2001) resume o Consenso de Washington como um conjunto de ideias e políticas econômicas defendidas pelas principais burocracias econômicas norte-americanas e pelos Organismos Multilaterais, sediados na cidade de Washington, que traduziu os pressupostos neoliberais já hegemônicos nos países centrais, na forma de um “pacote terapêutico da periferia capitalista.” (FIORI, 2001, p. 84).

Entende-se como pacote terapêutico as ações de ajuste estrutural da economia, justificadas pela necessidade de alterar o modelo, “[...] a estratégia de desenvolvimento e crescimento adotada pelos países, retomando ações que muitas vezes já tinham sido adotadas, porém de forma ineficiente.” (MELO, 2004, p. 112).

Melo (2004) indica que a proposta do Consenso para os países da América Latina envolveu, além da questão do ajuste estrutural citada anteriormente, a promoção da democracia, dos direitos humanos, a preservação do meio ambiente, controle do crescimento populacional e, até mesmo, preservação das florestas tropicais, fatores que traduzem “[...] os interesses estratégicos e comerciais dos EUA, mas estariam aliados a necessidades de crescimento e prosperidade da América Latina.” (MELO, 2004, p. 117).

Pode-se dizer que foi pelo Consenso de Washington que as potências neoliberais alcançaram parte de seus objetivos “[...] por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de nação; por outro, o máximo de abertura à

---

<sup>12</sup> Também conhecido como Consenso Neoliberal, foi formulado em 1989 e representava um conjunto de medidas fundamentadas pelo economista John Williamson (pesquisador do Institute for International Economics, que acabou tornando-se a política oficial do FMI, em 1990, quando passou a ser receitado para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades (GENTILI, 1998).

importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco.” (BATISTA, 1994, p.18).

A questão da dívida era tida como prioridade, o crescimento viria como consequência e, em seguida, a equidade<sup>13</sup>. Para se atingir estes objetivos, eram essenciais uma disciplina fiscal mais austera; uma revisão nas prioridades dos gastos públicos; o estímulo à taxação de rendimento; a manutenção da taxa de câmbio real, adoção de uma política de comércio voltada para importações; privatização das empresas estatais; desregulamentação como forma de inibir a corrupção e estimular a competitividade; e revisão da legislação de prioridade de direitos na América Latina (MELO, 2004).

Mesmo com a adoção de tais procedimentos, o problema da dívida externa e do desenvolvimento dos países endividados, entre outros, não foi resolvido. Em vista disso, o Banco Mundial promoveu novas reestruturações em seus projetos e começou a dar prioridade exclusiva aos programas voltados ao alívio da pobreza, ao meio ambiente e à necessidade de crescimento. “Ajuste, por meio de reformas, com crescimento passa a ser o mote dirigido à nossa região.” (MELO, 2004, p. 121).

Após estas reestruturações, pode-se dizer que Organismos Multilaterais começaram a atuar incisivamente no campo educacional, prescrevendo propostas e objetivando a formação de um sujeito útil e eficiente, do ponto de vista do mercado: consumidor e prestador de mão de obra. A educação foi posta como capaz de garantir o alívio à pobreza e ainda possibilitar o desenvolvimento social e econômico, preparando sujeitos capazes de contribuir com esta tarefa.

Para Fonseca (2015), o Banco concebe a educação, em especial o ensino primário, com uma estratégia de preparação da população feminina para a inserção na vida produtiva, especificamente, no setor agrícola, e como um mecanismo de planejamento familiar, pois acarretaria a diminuição do número de filhos, fator primordial para a noção de sustentabilidade incorporada pelo Banco nos anos 1980.

Haddad, S. (2008) aponta, de forma bastante clara, que as diretrizes do Banco Mundial direcionadas à educação, priorizavam o ensino primário; a eficácia; ênfase nos aspectos administrativos; descentralização e autonomia das instituições;

---

<sup>13</sup>O conceito equidade será abordado no decorrer da pesquisa. Convém destacar, no entanto, que, na concepção do Banco Mundial, equidade é vinculada ao princípio de ofertar oportunidades iguais aos grupos desfavorecidos, possibilitando que os mesmos possam, por meio de seus esforços individuais, alcançar uma vida sem privações. Neste sentido, equidade é concebida como um mecanismo essencial no desenvolvimento de políticas sociais produtivas, tanto contribuindo econômico, como minimizando a extrema pobreza (BANCO MUNDIAL, 2006).

e análise econômica como critério dominante no planejamento de estratégias. Este posicionamento converge com as considerações de Fonseca (2015), quando a mesma assinala que foco de atuação do Banco contempla a realização da reforma educacional em seus diferentes níveis, nos quais duas estratégias são bastante perceptíveis: a *costrecovery* (recuperação de custos), e o direcionamento dos empréstimos para insumos educacionais relevantes ao desempenho escolar dos alunos de baixa e média renda.

Assim, no primeiro caso, a privatização dos níveis mais elevados de ensino é sugerida como um meio de se direcionar a aplicação dos recursos públicos para o nível primário, proporcionando a universalização do acesso à educação, e, no segundo, os materiais instrucionais são privilegiados em detrimento dos fatores humanos.

Consta, nos documentos do Banco Mundial, o incentivo à adoção do modelo de administração gerencial para a educação, modelo este que é baseado na Gestão da Qualidade Total<sup>14</sup>, segundo a qual a escola é concebida como uma empresa e, por isso, os ditames do Banco seguem a lógica da racionalização de gastos, estabelecem mecanismos de controle e incentivam a participação da sociedade no financiamento da educação e na formação de docentes.

Las escuelas eficazes tienen directores activos que dedican un tiempo considerable a la coordinación y la administración de la enseñanza, son muy visibles em los planteles y se mantienen cerca del proceso de enseñanza. Em muchos casos, el estilo de gestión del director eficaz se asemeja al estilo “peripatético” de los ejecutivos de las empresas exitosas (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 34).

A gestão escolar é concebida pelo Banco Mundial, como um dos pilares capazes de promover o sucesso da instituição escolar, sendo o gestor o responsável por controlar e fiscalizar o processo. No entanto, na visão deste órgão, a autonomia pedagógica e administrativa não é fator primordial para as escolas na elaboração de seus projetos pedagógicos, basta que estas sigam à risca os manuais e planos de

---

<sup>14</sup> Segundo Robles Junior (1996), a Gestão da Qualidade Total, também conhecida como modelo japonês de administração de negócios, consiste em um processo de melhoria contínua, baseado em dados, otimização de recursos, redução de custos e melhoria de serviços rumo à obtenção da satisfação de colaboradores e clientes visando a atingir os objetivos e assegurar a sobrevivência da organização. Para tanto, deve sensibilizar, capacitar e mobilizar recursos humanos para a busca da excelência do desempenho.

estudos prescritos por este Banco. Para motivar alunos e professores a atingirem melhores resultados, o Banco Mundial prevê uma política de incentivos.

De especial eficacia son los manuales que incluyen información sobre o qué enseñar y cómo enseñarlo, pruebas de diagnóstico para ayudar a los maestros a supervisar El aprendizaje de los alumnos y a modificar las lecciones diarias em forma correspondiente, sugerencias acerca de métodos para dirigir la clase y actividades para realizar em la sala de clase (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 39).

Nesta lógica, os sistemas de avaliação do desempenho (de alunos, docentes e instituições) ganham ênfase, as avaliações externas passam a ser utilizadas como instrumento de controle por parte do Estado, cujos resultados podem servir para ranquear escolas, provocar tensões, competitividade, exclusão e culpabilização dos profissionais da educação.

É notório o descaso do Banco Mundial com a formação profissional do docente, o que, de acordo com os documentos, poderia ser ofertada através de treinamentos, cursos rápidos e a distância. Reforça-se, então, a priorização da redução de gastos em detrimento a qualificação intelectual.

[...] la duración de los programas de formación de maestros podría encortarse y centrarse más rigurosamente em proporcionar las capacidades pedagógicas apropiadas, esto reduciría aún más los costos de formar um maestro e ainda (1989, p. 55) em muchos países la enseñanza a distancia puede ser el método más eficaz em función de los costos para reducir el número de maestros insuficientemente calificados (BANCO MUNDIAL, 1989, p. 81).

Gentili (1995) faz um alerta em relação à perspectiva da Qualidade Total na educação, que, segundo ele, representa uma tentativa séria de aplicar nas escolas os princípios gerenciais, pelos quais os alunos são vistos como clientes, o conhecimento como produto e os profissionais da educação como prestadores de serviço. Nesta concepção, em que a educação é concebida como uma mercadoria, abre-se espaço para as terceirizações e para as parcerias público-privadas.

De acordo com Fonseca (2015, p. 58), a relevância deste Banco junto ao setor educacional cresceu muito nos anos 1990, dada sua atuação na organização da Conferência Mundial de Educação para Todos<sup>15</sup>, além do fato de “[...] ter-se

---

<sup>15</sup>A respeito desta Conferência bem como seus desdobramentos, aprofundaremos mais as discussões no próximo capítulo desta pesquisa.

colocado como atual coordenador da cooperação técnica internacional e educação”. A autora, no entanto, avalia que a atuação deste órgão na educação brasileira tem apresentado um panorama desanimador: por um lado, mostra que foi um processo complicado administrativamente e, por outro, ineficiente em relação a resultados. A autora aponta como possíveis causas para este insucesso, o modelo de créditos adotado pelo Banco e aplicado, da mesma forma, para o setor econômico e social, e o fraco aporte de recursos (FONSECA, 2015).

As consequências desta atuação são ainda mais preocupantes. Segundo Fonseca (2015), ao invés de “[...] promover a autonomia setorial, declarada como um dos princípios da cooperação do BIRD”, o que tem acontecido é que a dependência do setor educacional tem se acentuado, “[...] uma vez que tem se constituído como uma camisa de força sobre os próprios recursos nacionais”. (FONSECA, 2015, p. 61).

A autora menciona que, nas diretrizes que o Banco vem disseminando atualmente, por meio de seus documentos mais recentes, enfatiza a necessidade de reformas no setor social, os princípios de equidade e de justiça social, relacionados ao acesso aos benefícios públicos, são “submetidos à moldura da recuperação dos custos”. (FONSECA, 2015, p. 61).

Outro ponto ressaltado por Fonseca (2015, p. 62) refere-se à “[...] limitação das propostas internacionais por critérios gerenciais e de eficiência”, sujeitando a educação brasileira a um desafio de racionalidade exógena, no qual, o padrão economicista de bancos internacionais é utilizado para medir os benefícios individuais e sociais da educação. “Assim delimitado, o setor educacional intensifica sua dependência, em nome de uma cooperação técnica e financeira que se anuncia como redentora da pobreza e como guardião da autonomia nas nações em desenvolvimento.” (FONSECA, 2015, p. 62).

Neste cenário de reconfiguração e de ajustes nas diversas dimensões da vida social, a implantação da agenda neoliberal foi apresentada pelos Organismos Multilaterais como a solução para a inserção dos países em desenvolvimento na era do livre mercado. Para isso, era necessário combater os dois responsáveis pela crise que o capitalismo vinha sofrendo: o Estado e o trabalhador, pois, na concepção neoliberal, a crise é vista como uma consequência dos excessivos gastos com os diretos sociais.

## 2.4 A TERCEIRA VIA

A partir do final da década de 1990, observa-se uma alteração tanto nos discursos como nas práticas dos governos neoliberais que, em sintonia com os Organismos Multilaterais, buscavam conferir certo destaque para as questões sociais, configurando, assim, um novo tipo de política que vem sendo disseminado como uma alternativa entre o neoliberalismo e a social democracia.

Trata-se esta nova política da chamada Terceira Via que, segundo Giddens (2001, p. 36),

[...] se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo.

Giddens (2001) diferencia a Terceira Via da social democracia e, ao mesmo tempo, do neoliberalismo, no sentido de que, segundo ele, os neoliberais primam pela redução do tamanho do Estado, a social democracia insiste em expandi-lo, já a Terceira Via defende que é necessário reformá-lo.

Nas contribuições de Martins (2009), a Terceira Via refere-se a um modelo que, distante de almejar o retorno às teses keynesianas, procura um realinhamento do projeto neoliberal, que retome o crescimento da economia, insira a participação popular como articuladora da nova sociabilidade, afirme a democracia como instrumento e promova a reeducação das massas. Tudo isso para consolidar um modelo de capitalismo disfarçado por uma face humana, que não gerasse “[...] tantas resistências e abalos na coesão social dos diferentes países.” (MARTINS, 2009, p. 60).

Para compreender as raízes da Terceira Via, recorrer à história mostra-se muito eficiente, pois ela possibilita compreender a polarização mundial que se apresentava nos anos 1970, quando os países encontravam-se divididos entre capitalistas e socialistas. Apesar de este embate ocorrer, principalmente, no campo ideológico, ele sustentou as relações internacionais e a conduta dos países integrantes deste contexto.

De acordo com Gasparetto Junior (2015), pode-se dizer que, a princípio, a social-democracia originou-se de uma ruptura dentro do socialismo, que tinha em suas bases uma ideologia de esquerda, que defendia a transição para o socialismo sem a necessidade de uma revolução, no entanto, esta vertente apresentou condutas que se aproximaram muito mais das ideias de direita do que das de esquerda.

No posto de Primeiro Ministro britânico, Tony Blair reuniu em 1998 importantes líderes no campo da política, com o objetivo de discutir um projeto referente à social-democracia, buscando adequá-la às novas concepções políticas da época, representadas pelo neoliberalismo emergente (GASPARETTO JUNIOR, 2015).

Como resultado deste encontro, tem-se a formulação de propostas voltadas para abertura política, desregulação e desestatização das economias nacionais. Tal reformulação da social-democracia resultou em uma ideologia denominada de Terceira Via, que pôde ser considerada uma tentativa de reconciliação entre a direita e a esquerda, que defendia uma política econômica conservadora, aliada a uma política social progressista. Em outras palavras, seria uma negação, ao mesmo tempo, da velha social-democracia de Keynes e do neoliberalismo ortodoxo de Thatcher (GASPARETTO JUNIOR, 2015).

O discurso passa a ser em defesa do retorno do papel do Estado enquanto provedor e assegurador dos direitos sociais, porém dentro de uma concepção de eficiência e eficácia. Esta época também é marcada por uma ampla capacidade de mobilização da sociedade civil, com grandes expectativas de participação na vida social.

Neste contexto, Antony Giddens – ideólogo da Terceira Via - torna-se um grande suporte para Blair, disseminando, concomitantemente, uma oposição ao capitalismo e ao comunismo, que caracterizavam a bipolaridade da economia e da política mundial, e difundindo as proposições da Terceira Via por todo mundo, passando a constituí-la como referência teórica a prática de governos e de diferentes forças sociais.

A proposta da Terceira Via é a democratização da democracia, que pressupõe um Estado democrático, cujas principais características são “[...] descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública,

transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos.” (GIDDENS, 2001, p. 87).

Os teóricos da Terceira Via corroboram com as ideias dos neoliberais no sentido de que, para ambos, a crise é do Estado, embora as estratégias para superação mostrem-se diferentes: para os neoliberais é a privatização e para a Terceira Via é o terceiro setor<sup>16</sup>.

De acordo com Martins (2011, p. 82, grifo do autor), neste modelo, batizado de Terceira Via:

[...] o aparelho de estatal, incorporando o chamado “modelo gerencial”, não seria a princípio nem grande nem pequeno. Suas funções seriam modeladas pelas reais necessidades presentes em cada período ou momento conjuntural a partir do modelo de parcerias. Nesse modelo, o aparelho do estado teria suas funções e tamanho reduzido, configurando-se no Estado gerencial ou necessário – nem grande nem pequeno.

A Terceira Via defende a interferência moderada do Estado na economia, assim como o investimento em áreas sociais como: educação, saúde, segurança pública, entre outros. Dentro das prioridades da Terceira Via, Vieira (2013) cita cinco aspectos relevantes: a preocupação em promover a justiça social; o estímulo a uma economia mista; a reconstrução do Estado democrático; a construção de uma nação que prime pela coesão social; a reforma do *Welfare State* para um Estado de investimento social.

Além de compactuarem do mesmo diagnóstico, tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via têm o mercado como parâmetro de qualidade, entretanto, como mencionado anteriormente, as propostas apresentadas, apesar de terem os mesmos objetivos, são distintas, ou seja, o neoliberalismo propõe o estado mínimo e a Terceira Via propõe uma reforma, transferindo para a sociedade civil tarefas que antes eram de responsabilidade do Estado, sem fins lucrativos. Nota-se que o objetivo permanece o mesmo: transferir responsabilidades.

Com esta proposta, a Terceira Via abre espaço para parceria público-privada, tanto na execução das políticas sociais como para o mercado, utilizando-se de uma economia denominada mista, cuja proposta objetiva “[...] uma nova sinergia entre os

<sup>16</sup>Segundo Mello e Falleiros (2005), o terceiro setor é apresentado como uma esfera da vida em sociedade, distinta do Estado e do mercado. Dentro de uma visão liberal, o Estado seria o lugar da política, o mercado da economia; já a sociedade civil ou terceiro setor seria o espaço do social, das relações sociais baseadas na solidariedade e na promoção da participação da comunidade.

setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público” (GIDDENS, 2001, p. 109).

Martins aponta que aqui no Brasil, o “[...] projeto da Terceira Via foi adotado por importantes forças da classe burguesa, na segunda metade dos anos 1990”, cujos objetivos têm sido “[...] balizar as novas funções educativas do Estado brasileiro na atual configuração do capitalismo e orientar os fundamentos ético-políticos da nova sociabilidade” (MARTINS, 2011, p. 83)

Dentro deste contexto e de acordo com tais princípios, é proposta a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, com uma redefinição do papel do Estado, que “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social...para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”. (BRASIL, 1995c, p. 12).

É a partir deste fato que passam a ocorrer diversas reformas no setor social e econômico, dentre destes, os que se referem à área da educação.

## 2.5 REFORMAS NEOLIBERAIS NO BRASIL

Para se compreender estas reformas, é necessário se inteirar de alguns aspectos do discurso neoliberal. Gentili (1998) destaca que o avanço dos princípios neoliberais na América Latina se deu basicamente sob dois panoramas: de um lado estavam as nações que haviam acabado de sair de um longo período de ditadura; de outro, os regimes democráticos de caráter tutelar, com elevados níveis de corrupção, fatores que, de acordo com o autor, favoreceram os processos de expansão e de reforma desencadeados pelo neoliberalismo, que se cristalizaram na década de 1980, por meio de um conjunto de reformas orientado por um ajuste econômico, resultante da crise da dívida.

O autor menciona também que este núcleo de doutrina, assim como a retórica que pretende dar-lhe sustentação e legitimação discursiva, constituiu-se em um suposto “acordo global”, que foi ganhando espaço nas administrações governamentais da América Latina e a que, posteriormente, denominou-se Consenso de Washington (GENTILI, 1998).

Montaño (2010) afirma que, no Brasil, o processo de reformas neoliberais marcou, ao mesmo tempo, a redução do Estado para as questões sociais e a maximização para o mercado, resultando no aumento da pobreza e da desigualdade

social. Aponta ainda que esta redução foi justificada em função do “[...] esvaziamento de fundos públicos, mal gastos em atividades burocratizadas, sem retorno e que se estendem a cobertura de toda população indiscriminadamente.” (MONTAÑO, 2010, p. 188).

Com base nesta justificativa neoliberal, desencadearam-se processos de transferências de responsabilidades estatais para o terceiro setor, desresponsabilizando o Estado de suas obrigações frente às questões sociais. Esta medida acarretou, entre outros fatores, a acentuação da pobreza e da vulnerabilidade social, fatores que, com o passar do tempo, podem causar certo desconforto à população, ou levar à chamada coesão social (MONTAÑO, 2010).

Conforme aponta Oliveira (1996) na discussão “Neoliberalismo à brasileira”, o neoliberalismo encontrou terreno fértil com a eleição de Fernando Collor de Melo (1990-1992) que já propunha em seu plano de governo, estratégias de liberalização econômica e ajuste fiscal. Entretanto, segundo afirma Martins (2009), foi com a vitória do candidato Fernando Henrique Cardoso nas eleições à presidência em 1994, que se fortaleceu a implantação da agenda neoliberal no Brasil, estabelecendo as condições para que a Terceira Via se tornasse uma “[...] referência político-ideológica no país.” (MARTINS, 2009, p. 133).

Neste contexto, os princípios da Terceira Via puderam ser claramente identificados nos encaminhamentos políticos, econômicos e sociais tomados no Brasil a partir do final da década de 1990, com as crescentes parcerias do Estado com a sociedade civil (essencialmente na proposição de políticas sociais).

O que se assistiu, foi a um movimento em defesa da reforma do modelo da administração pública, com o objetivo de modernizá-la e torná-la mais eficaz. Para isso, substituiu-se o modelo anterior (burocrático) por um de administração pública gerencial, colocando no debate a necessidade da descentralização administrativa, política e financeira (LIMA; MENDES, 2006, p. 62).

Diante deste novo paradigma emergente, os países capitalistas foram levados a se modificarem e a se ajustarem à nova dinâmica do capital. A proposta mais defendida no plano da ideologia neoliberal, de acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 46), foi a de que era: “[...] inútil opor-se às mudanças, já que expressariam legítimas e profundas transformações no sentimento da população, cujo senso comum rendeu-se finalmente à dura e incontornável facticidade da economia.”

Convém destacar que, nos apontamentos feitos por Melo e Falleiros (2005, p. 186), a vitória do partido dos trabalhadores, mais tarde, não representou um rompimento com este projeto de modernização do país, pautado no “[...] equilíbrio macroeconômico, no controle fiscal e na reforma neoliberal do Estado”.

Peroni (2010, p. 217) esclarece que, enquanto o Brasil passava por um processo de redemocratização, após anos de um regime ditatorial, era grande a expectativa de avanço em relação à materialização de direitos sociais, universalização da educação, acesso, qualidade, entre outros. Ao mesmo tempo, no entanto, o capitalismo vivenciava um processo de crise, cujas estratégias de superação, abordadas neste capítulo (neoliberalismo, terceira via, entre outras), “[...] redefiniram o papel do Estado e reduziram os direitos materializados em políticas”.

Ainda de acordo com Peroni (2010), enquanto o Brasil e a América Latina lutavam para conquistar direitos, o restante do mundo vivenciava um processo contrário, ou seja, de perdas de direitos já conquistados, ocasionada pela redefinição do papel do Estado. No caso brasileiro, esta proposta de redefinir o papel do Estado pode ser exemplificada por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 (BRASIL, 1995c). Assunto abordado a seguir.

## 2.6 A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

O discurso neoliberal, que propalou a ideia de que o Estado era o grande causador da crise que o capitalismo vinha vivenciando nos últimos anos, principalmente por mostrar-se ineficiente e incapaz de promover controle fiscal, disseminou a concepção de que o mercado e a iniciativa privada eram superiores, por se mostrarem capazes de oferecer mais eficiência, qualidade e eficácia.

Este discurso justificava a necessidade de uma profunda reforma do Estado, redefinindo o seu papel e suas funções, sobretudo com ênfase nas questões referentes à sua gestão e descentralização. Para colocar esta reforma em prática, foi instituído, no governo FHC, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), mais especificamente, no ano de 1995. Designado para ocupar o cargo de ministro desta pasta, Bresser Pereira (intelectual orgânico da Terceira Via) foi o responsável por elaborar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que, em consonância com as prescrições dos Organismos Multilaterais,

propôs a reforma do estado brasileiro, justificando-a no viés de que o Estado burocrático era o responsável pela crise emergente das décadas de 1970 e 1980.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995c) foi considerado o documento máximo de expressão sistematizada da proposta. Nele foram definidos os objetivos, bem como, estabelecidas as diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. O documento buscou instituir:

[...] uma administração pública que chamaria de gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995c, p. 7, grifo do autor).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) alegou que reforma do Estado era necessária para que o país pudesse alcançar a estabilidade social e o crescimento da economia. Defendeu, ainda, que o Estado precisava reduzir seus gastos, buscar maior integração com a sociedade, definir as prioridades e conseqüentemente, cobrar resultados.

Na concepção deste presidente, o grande desafio a ser enfrentado era articular um novo modelo de desenvolvimento, que pudesse trazer para sociedade brasileira uma perspectiva melhor de futuro. Para isso, era necessário fortalecer o Estado, tornando sua ação reguladora mais eficaz e viabilizando a oferta de serviços públicos de cunho social à população.

Com base no diagnóstico de que o Estado se encontrava em crise, o ministro Bresser defendeu que a reforma era imprescindível não só como um instrumento de superação da crise, mas também, como uma exigência dos processos de globalização.

No Plano, a defesa da reforma ou da reconstrução do Estado também foi sustentada pelo objetivo de resgatar a autonomia financeira e a capacidade de implementar políticas públicas sociais. Neste contexto de reforma, o Estado assumiu basicamente o papel de regulador, reformulador e avaliador das políticas públicas, minimizando seu papel de prestador de serviços, delegando-o aos Estados e Municípios.

Esta reforma apontou, concomitantemente, para a transferência de serviços para o setor privado, via privatização, terceirização e publicização, (entende-se por

este último conceito, a ação de transformar as instituições públicas estatais em Organizações Sociais com direitos privados), reforçando-se a concepção de público não-estatal.

Deste modo, por meio do processo de publicização, os serviços que eram de caráter público, como educação, saúde, cultura, pesquisa científica entre outros, passariam a ser ofertados pelo Terceiro Setor (público não-estatal), via agentes privados e da sociedade civil organizada.

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa. Para isto, a idéia é criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em organizações sociais (BRASIL, 1997a).

Pode-se inferir que a descentralização e a autonomia, propaladas no discurso, estavam relacionadas com a transferência de responsabilidades para os Estados, Municípios e para Sociedade Civil, e que a proposta acabou por mudar o foco dos procedimentos para os resultados.

As reformas consideradas inadiáveis por este Plano, ou melhor, pelos seus elaboradores, pautavam-se em:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995c, p. 11, grifo do autor).

No discurso do ministro, a Reforma tornaria a administração pública mais flexível e eficiente, com custos mais baixos, garantindo-se os serviços públicos, em especial, os sociais, estimulando a valorização do funcionário público por parte da sociedade, bem como, incentivando o próprio funcionário, a valorizar o seu trabalho, desempenhando-o com mais motivação (PEREIRA, 1995).

O PDRAE apontou para um modelo de Administração Pública Gerencial, pelo qual os conceitos de eficiência, eficácia, produtividade e qualidade foram priorizados e voltados para o atendimento do cidadão, que nesta perspectiva, passa a ser visto como cliente. Foi apontada, também, a necessidade de cobrança e controle dos resultados, fatores que, de acordo com Peroni (2003, p. 60), só favoreceram o aumento da insegurança no trabalho, uma vez que a insuficiência no desempenho acarretaria em demissões.

Segundo Abrucio (1999), o PDRAE apoiou-se no modelo de administração gerencial, cujas bases conceituais e políticas, aproximaram-se do modelo gerencial inglês, só que adaptado ao modelo de administração pública brasileira. Em relação a este modelo gerencial, observou-se que a estratégia esteve fundamentada na definição dos objetivos que se pretendia atingir, no planejamento de ações, na autonomia da gestão de recursos (humanos, financeiros e materiais), no controle rígido e na cobrança de resultados.

De acordo com o PDRAE (BRASIL, 1995c), a Reforma do Aparelho do Estado necessitava mais do que uma reorganização das estruturas: carecia de uma superação das formas tradicionais da ação estatal e, ao mesmo tempo, propunha a flexibilidade para alcançar bons resultados. Neste contexto, objetivando a modernização do aparelho estatal, tornou-se imperativo a criação de mecanismos que possibilitassem a integração dos cidadãos nos processos de: definição, implementação e avaliação da ação pública, por meio do controle social, que, por sua vez, propiciaria serviços com mais qualidade.

Na concepção de Batista (2000), a reforma do Estado brasileiro, nos anos de 1990, foi orientada pelos pressupostos da política neoliberal e pelos interesses dos agentes econômicos e do capital internacional, que, em consonância com as diretrizes dos Organismos Multilaterais, com destaque para as definições do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, principais protagonistas deste processo, tomaram como modelo de administração pública o modelo gerencial ou nova gestão pública, que será retomada nesta pesquisa posteriormente.

É com base nesta lógica gerencial, impressa no PDRAE e nas prescrições do Consenso de Washington, que as concepções utilizadas no gerenciamento das empresas, foram sendo transportadas para o âmbito da administração pública e para os sistemas educacionais, objetivando vincular a educação aos parâmetros do desenvolvimento econômico, em sintonia com os interesses do mercado globalizado.

Este modelo de gestão gerencial, baseado na descentralização administrativa, apresentou-se ao setor educacional como fórmula mágica, capaz de sanar os problemas mais críticos da educação pública no Brasil e na América Latina.

Peroni (2010) questiona alguns aspectos que, na sua avaliação, são considerados obscuros, em relação a esta transferência de responsabilidade das políticas sociais para o público não-estatal, presente no Plano Diretor da Reforma do Estado. Segundo a autora, não está claro como vai funcionar esta parceria, nem quem vai financiar, e muito menos, o papel do Estado diante das políticas sociais, o que a levou a concluir que o Estado está, simplesmente, passando para sociedade suas obrigações.

Peroni (2010, p. 226) afirma que, em nosso país, houve avanços em relação à legislação, porém, o mesmo não aconteceu com o processo de implementação, e faz um alerta para os perigos presentes na relação entre o público e o privado na educação, por se tratarem de “projetos societários em disputa”.

## 2.7 A EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

A respeito da concepção de educação apresentada pelos princípios neoliberais, Gentili (1995) defende a tese de que existiu também um Consenso de Washington para o campo educacional, que deu conta de executar o programa de reformas institucionais (reforma educacional), e, concomitantemente, legitimar a retórica praticada pelos governos que as impulsionaram, cuja característica mostrou-se bastante similar aos programas de estabilização e reforma econômica. Ou seja, com base em um diagnóstico de crise, os sistemas educacionais, entre eles o brasileiro, adotaram as propostas prescritas e recomendadas pelos Organismos Multilaterais para a definição das políticas para este setor, delineando-se uma forma neoliberal de pensar a reforma educacional na América Latina.

Para entender como se deu esta reforma, assim como os princípios que a orientaram, é preciso, segundo Gentili (1998), considerar: como a crise educacional é entendida pelos neoliberais; quem são os culpados; quais as estratégias para superação e quem deve ser consultado nesse processo.

No tocante à crise, o discurso dos neoliberais defende que se trata de uma crise de eficiência, eficácia e produtividade do setor público, gerada principalmente pela expansão acelerada da oferta educacional, sem a contrapartida de uma

distribuição mais eficiente dos recursos e sem um controle eficaz da produtividade alcançada pelas instituições. Logo, para os neoliberais, a qualidade da educação e os índices de produtividade sofreram o impacto negativo da universalização, acarretando, assim, uma crise de gerenciamento, pois retrata a incapacidade do Estado de administrar as políticas sociais (GENTILI, 1998).

Nesta concepção, o principal fator de improdutividade das escolas é a presença da política, pois esta tomou conta do espaço escolar, reconhecendo-o como fundamentalmente público e estatal, não permitindo que os sistemas educacionais se configurem como mercados escolares, “[...] regulados por uma lógica interinstitucional flexível e meritocrática”. (GENTILI, 1998, p. 18). Por outro lado, a falta de qualidade também representa a incapacidade gerencial do Estado em administrar os sistemas educativos nacionais que, na visão dos neoliberais, não necessitam de maiores investimentos e sim de melhor aplicação.

Logo, propõem que os sistemas adotem o mercado como forma de destinação dos recursos de maneira eficaz e também como instrumento de implementação de mecanismos competitivos e meritocráticos, capazes de orientar o processo de classificação das escolas e dos indivíduos que dela fazem parte. Segundo Gentili (1998, p. 19):

Trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo mérito e a capacidade dos consumidores.

Com base nas considerações de Gentili (1998), é possível afirmar que a reforma administrativa proposta pelos neoliberais apontou para a despublicização da educação, transpondo-a para o âmbito da esfera privada e reduzindo-a a condição de mercadoria. O conceito de cidadania também foi ressignificado, tendo como base a ênfase na ação do indivíduo como proprietário, que, por meio de sua capacidade, consegue ter acesso (leia-se comprar) às mercadorias, entre elas a educação. “O modelo do homem neoliberal é o cidadão privatizado, responsável, dinâmico: o consumidor” (GENTILI, 1998, p. 20).

Em relação aos responsáveis, considerados culpados pela crise, os neoliberais elegem três: o modelo de estado interventor, os sindicatos e a sociedade. A crítica feita ao modelo de estado interventor e aos sindicatos já foi

abordada nesta pesquisa, não se fazendo necessário retomá-la, no entanto, a menção à sociedade se mostra pertinente.

Para os neoliberais, o modelo de estado interventor criou um cenário de indisciplina social, gerado pela crença que a população depositou nos governos, ou melhor, nas promessas dos governos, e que os sindicatos reiteravam, sendo uma delas a garantia da escola pública gratuita e de qualidade para todos. Esta defesa, na concepção dos neoliberais, contraria a “[...] ética individualista que reconhece o valor do esforço, da tarefa árdua e constante, do amor ao dinheiro e ao progresso material, a admiração aos vencedores... etc.” (GENTILI, 1998, p. 21).

Como melhorar a qualidade da educação, na perspectiva neoliberal, depende mais dos esforços individuais das pessoas e familiares do que do Estado, esta proposta convoca os indivíduos e a sociedade a assumirem seus respectivos papéis e funções, não esperando soluções por parte de quem criou condições para o desenvolvimento da crise.

Como estratégia de superação da crise, Gentili (1998) indica que os neoliberais propõem a institucionalização do princípio da competição, que, dentro desta lógica, atua como regulador do sistema escolar enquanto mercado educacional. Daí a necessidade em se implementar mecanismos de controle e articular a produtividade do sistema educacional às exigências impostas pelo mercado de trabalho, que acaba por orientar as decisões no âmbito das políticas educacionais.

Ainda de acordo com mesmo autor, os princípios neoliberais, orientadores das reformas educacionais, combinam duas lógicas aparentemente distintas: a descentralização e a centralização (GENTILI, 1998). Ao mesmo tempo em que transferem as responsabilidades para outras esferas administrativas e para as próprias instituições escolares, criam mecanismos estratégicos de centralização e controle, como por exemplo, os programas nacionais de avaliação, as reformas curriculares, o estabelecimento de currículo nacional, etc.

Nesta concepção, somente os homens de negócio, considerados bem sucedidos (empresários/experts)<sup>17</sup> devem ser consultados, ou seja, aqueles que entendem bem do mercado, pois ninguém melhor do que eles, que souberam vencer na vida, para indicar os caminhos exitosos para a educação. Além do mais, este

---

<sup>17</sup> Convém destacar que os experts são vinculados aos Organismos Multilaterais, principalmente ao Banco Mundial.

grupo dispõe de condições financeiras que podem transformar-se em investimentos nas escolas. Desta forma, adotariam as escolas, não só aplicando recursos financeiros, mas também e principalmente, difundindo a filosofia da qualidade total<sup>18</sup>.

Em linhas gerais, Gentili (1998) afirma que o Consenso de Washington representou a hegemonia neoliberal, em um contexto de capitalismo globalizado, configurando-se como uma potente estratégia de coerção. Neste cenário, os Organismos Multilaterais atuaram de maneira estratégica nos processos de ajuste e reestruturação neoliberal nos países da América Latina. Além disso, mostraram-se importantes instrumentos a favor da “[...] política exterior norte-americana, que tende a garantir e perpetuar a hegemonia político-militar dos Estados Unidos, na configuração do novo cenário mundial que se ergueu ao fim da Guerra Fria”. (GENTILI, 1998, p. 29).

A lógica que está por trás deste papel assumido pelos Organismos Multilaterais, segundo Gentili (1998), é a seguinte: ao financiar os programas e projetos setoriais, dentre eles os educacionais (como por exemplo, o PDE Escola), além de estabelecerem as condicionalidades para tal, estes Organismos assumem o controle ideológico que direciona os conteúdos e limites de tais programas e projetos.

O autor alerta sobre a questão da não ingenuidade dos governos latino-americanos, que atuaram de maneira fundamental no processo de ajuste neoliberal, não só oferecendo apoio, mas principalmente, colocando-se como parte constitutiva e indissociável no processo de construção hegemônico.

Fazendo um balanço sobre os impactos das políticas neoliberais direcionadas ao campo educacional, financiadas pelo Banco Mundial, estudos recentes (GENTILI, 1998; FRIGOTO, 2011; HADDAD, 2008, entre outros) apontam que os países da América Latina, que aplicaram ou aplicam tal programa de ajuste, alcançaram resultados bastante distintos dos prometidos pelos Organismos Multilaterais e pelos próprios governos que o colocaram em prática. Como consequência desta adoção, tais países tiveram uma redução progressiva nos gastos com a educação; responsabilização das famílias com o financiamento dos estudos; intensificação dos mecanismos de segmentação e dualização dos sistemas educacionais, que, de

---

<sup>18</sup> De acordo com Saviani (2007), a lógica da qualidade total, inspirada nas empresas, objetiva alcançar a satisfação total dos clientes, concebendo os professores como prestadores de serviços; os alunos como clientes e a educação como produto que pode ser produzido com qualidade variável.

modo geral, acentuam o agravamento das precárias condições de ensino e aprendizagem.

Em síntese, com base nas considerações de Gentili (1998), pode-se inferir que o Consenso de Washington para a educação intensificou o caráter antidemocrático dos sistemas escolares, ampliando as diferenças entre os “[...] integrados aos circuitos de excelência e aqueles que transitam pelos segmentos do sistema em que a constante é a falta.” (GENTILI, 1998, p. 35). Diferentemente do que defendem os neoliberais, a questão da universalização ainda não é uma realidade na maioria dos países da região, e o aumento da exclusão demonstra que o “[...] acesso às escolas de qualidade reduziu-se como possibilidade real para um importante setor da população”. (GENTILI, 1998, p. 35).

O autor evidencia que “[...] depois do dilúvio neoliberal, nossas escolas serão muito piores do que já são agora”, porque além da questão da falta de qualidade, estas serão “[...] muito mais excludentes”. (GENTILI, 1998, p. 35).

Ao abordar esta mesma questão, Bianchetti (2001) apresenta dois pilares, que, de acordo com ele, traduzem a filosofia neoliberal para a educação, sendo eles o financiamento e a descentralização.

Sob o argumento de que a universalização da educação, subsidiada pelo Estado, retira dos pais o direito de escolher a educação dos seus filhos, vistos como consumidores, e ao mesmo tempo aumenta o poder dos diretores e professores (produtores), os defensores neoliberais concebem a escola pública como um obstáculo para a seleção natural da sociedade, isso porque oferece o mesmo tipo de educação para diferentes necessidades, além do mais, as famílias que mantêm seus filhos em escolas particulares acabam pagando duas vezes pelo mesmo serviço, ou seja, pagam os impostos que sustentam as escolas públicas e ainda pagam pelos serviços prestados pela escola particular.

Logo, apresentam a descentralização<sup>19</sup> como uma estratégia para se atingir a eficiência administrativa e a redução dos custos, transferindo as responsabilidades para as esferas menores, diminuindo a ação do poder central e ao mesmo tempo, incentivando a participação das famílias no controle da educação de seus filhos. De acordo com o autor, “A descentralização neoliberal tem como base uma filosofia

---

<sup>19</sup> A descentralização que deveria repassar responsabilidades e poder, se efetiva como desconcentração, pois descentraliza apenas as responsabilidades e mantém a concentração de poder.

individualista e é importante diferenciá-la das propostas de democratização do sistema sustentadas pelos setores democráticos e progressistas”. (BIANCHETTI, 2001, p. 104). Ou seja, este extremo individualismo neoliberal não proporciona políticas democráticas de participação, comprometidas com a realidade social.

Como efeitos da reforma proposta pelos neoliberais, Bianchetti (2001) aponta o agravamento da desigualdade social, a acentuação do processo de concentração econômica, o esfacelamento dos espaços de participação social, a mercantilização do indivíduo, e, por fim, a quase que total ausência do Estado na execução das políticas sociais, inclusive a educação, que tendem a não serem mais promovidas por ele.

Azevedo (2004) reitera este posicionamento, ao apontar que, no entendimento dos neoliberais, as políticas educacionais são concebidas como produto de mercado, como sinônimo de investimento, entendendo que este é o responsável pelo retorno do capital investido.

Subordinados à lógica do mercado, os defensores do neoliberalismo utilizam-se de duas estratégias convenientes: pressão aos Estados para que diminuam os gastos com políticas sociais, incentivando a privatização, essencialmente dos setores mais lucrativos, e a responsabilização das pessoas de forma individualizada por suas necessidades, desconsiderando o contexto social e histórico dos sujeitos, suas reais condições e oportunidades (AZEVEDO, 2004).

Defende-se, nesta filosofia, que, ao transferir a responsabilidade da educação para o setor privado, estimula-se a competição e o aquecimento do mercado, minimizando o monopólio estatal, o corpo burocrático e os gastos públicos. Neste sentido, os ditames que regem os mercados seriam a fórmula para uma política educacional exitosa, levando-se à adoção, pelos sistemas de ensino, do paradigma da qualidade total, válido para as empresas.

Esta visão mercadológica neoliberal pode ser observada atualmente no contexto das escolas, em especial nas escolas públicas, com o estabelecimento de metas a serem cumpridas a qualquer custo pelas instituições, otimização de salas de aula e escolas, realocação dos profissionais para diminuição de gastos, participação das escolas nas avaliações externas que classificam, bonificam ou as penalizam, entre outros aspectos que poderiam ser citados.

Identificar e compreender as dimensões que compõem o discurso neoliberal, questionando sua forma de pensar e projetar a educação e as políticas

educacionais, constitui-se como um dos maiores desafios no processo de construção de uma nova hegemonia, que sustente material e culturalmente uma sociedade mais democrática e igualitária.

Tendo isso em vista, no próximo capítulo, serão analisados as principais ações, leis, documentos e medidas implementadas pelo governo FHC no campo educacional, bem como as formas como se efetivaram, considerando-se que as referidas medidas provocaram modificações e constituíram os fundamentos da política educacional executada a partir de então, condicionando-as por um período consideravelmente extenso.

Uma abordagem mais específica sobre este governo também se justifica por ter sido nele que o objeto de estudo desta pesquisa – PDE Escola - originou-se, refletindo, assim, a concepção de educação, bem como a interferência dos Organismos Multilaterais na formulação das políticas educacionais.

### **3 A POLÍTICA E A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 1990: CONTEXTO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDE ESCOLA**

Esta seção aborda a conjuntura econômica, política e social do Brasil, em meados da década de 1990, mais especificamente, antes e durante o período do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), privilegiando uma análise sobre as medidas implementadas na área da educação, em especial, no campo da gestão.

Retomam-se as recomendações gerais dos Organismos Multilaterais para a definição das políticas educacionais, bem como as iniciativas de reformas operacionalizadas por meio de leis, programas governamentais e ações não governamentais, buscando-se entender em que medida estas reformas influenciaram a educação brasileira, reestruturando o ensino no Brasil em seus diversos aspectos: organização escolar, currículo, avaliação, gestão e financiamento.

Para compor esta seção, foram analisados os seguintes documentos: “Declaração Mundial de Educação para Todos” (DECLARAÇÃO..., 1990); “*Transformación productiva com equidad*” (CEPAL, 1990) e “*Educación e conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad*” (CEPAL, 1992), produzidos pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL); o “Plano Decenal de Educação” (1993/2003) (BRASIL, 1993); o “Relatório Delors” (1996); “*El Mejoramiento de la educación primaria em los países em desarrollo: examen de las opciones de política*” (BANCO MUNDIAL, 1989); “*El desarrollo em la practica: Prioridades y estrategias para la educación*” (BANCO MUNDIAL, 1995); “*La educacion em America Latina y Caribe*” (BANCO MUNDIAL, 1999) e “Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006: Equidade e desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2006) produzidos pelo Banco Mundial (BM); a proposta de governo FHC intitulada “Mãos à obra Brasil” (CARDOSO, 1994); o documento “Desenvolvimento da Educação no Brasil/MEC (BRASIL, 1996c); a Lei nº 9131/95 do Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 1995a); a Lei nº 9394/96 que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996a); a Lei nº 9424/96 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) (BRASIL, 1996b); a Lei nº 10172/2001 do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001); entre outros.

O PDE Escola foi analisado no âmbito do Fundescola, o que tornou possível compreender suas origens, concepções, objetivos, visão de educação, entre outros. De modo geral, buscou-se uma análise integrada do contexto da influência com o da produção dos textos.

### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO GOVERNO FHC

Como já retratado, os anos de 1990 foram marcados no Brasil por significativas alterações na configuração e nos padrões de intervenção estatal. Esta década representou o marco das transformações nas diversas esferas: econômica, política, tecnológica e institucional, cujo objetivo maior seria a inserção do país na nova ordem internacional. Estas reformas visavam modificações na legislação, na administração pública, assim como na estrutura do governo central, com o intuito de dar mais governabilidade ao Estado (CASTRO, 2009).

Com base nas discussões da seção anterior, pode-se dizer que os Organismos Multilaterais, vinculados aos mecanismos de mercado e responsabilizados por garantir a rentabilidade do sistema capital, foram sujeitos importantes nestas reformas, tomando como modelo de administração pública, o gerencial ou a nova gestão pública<sup>20</sup>, que será tratado em capítulo específico, no entanto, convém destacar que, de acordo com Pereira (1999), este modelo de administração inspira-se nos avanços realizados pela administração de empresas, caracterizada por:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- e f) administração voltada para o atendimento ao cidadão, ao invés de auto-referida. (PEREIRA, 1999, p. 242-243).

---

<sup>20</sup>De acordo com Silva e Carvalho (2014), esta nova gestão, sob a égide dos princípios neoliberais, defende que os serviços públicos sejam ofertados pela iniciativa privada, em condições de livre-mercado, favorecendo a privatização dos serviços públicos, logo, representa um instrumento a serviço da alteração no papel do Estado.

A referida descentralização, que se apresentou como uma ferramenta administrativa das reformas dos anos 1990, trouxe consigo a flexibilização e a desregulamentação da gestão pública, justificando-as em razão da necessidade de melhorar o atendimento ao cidadão. Logo, o processo de descentralização entrou em curso com a tentativa de municipalização, vista como um meio de se garantir às populações, maior controle sobre a gestão das políticas públicas (OLIVEIRA, 2002).

Segundo Oliveira (2002), a descentralização passou a ser o norte das reformas propostas a fim de organizar e administrar os sistemas de ensino, seguindo as mesmas orientações das reformas do Estado brasileiro. Esta opção alterou as formas de financiamento das políticas sociais “[...] que passaram, via de regra, pelo recurso à iniciativa privada” (OLIVEIRA, 2002, p. 127).

Pode-se dizer que as políticas educacionais implementadas foram concebidas de forma racional, sob forte influência dos Organismos Multilaterais que, baseados em diagnóstico e análises, produziram documentos e os prescreveram aos países em desenvolvimento, como uma forma de superação da crise, vinculando a educação ao desenvolvimento econômico.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), a vasta documentação internacional emanada de importantes Organismos Multilaterais propalou a “[...] velha máxima salvacionista, onde à educação é atribuído o condão de sustentação da competitividade dos anos 1990” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 47), e, de acordo com estas autoras, no Brasil, apesar de este ideário ter começado a ser implementado no início do governo Itamar Franco, com o Plano Decenal, ganhou concretude na gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) apontam que, em 1990, durante o governo de Collor (1990-1992) realizou-se, em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos<sup>21</sup> financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial (BM). Consta que esta foi uma importante Conferência da qual o nosso país foi signatário, ou seja, os

---

<sup>21</sup>Desta Conferência participaram 155 países, incluindo autoridades nacionais e especialistas em educação, articulados com técnicos, representantes de agências internacionais, organismos não-governamentais, associações profissionais e personalidades destacadas no plano educacional em todo o mundo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

compromissos que foram acordados neste encontro precisavam ser cumpridos pelo governo brasileiro.

Frigotto e Ciavatta (2003) referem-se à Conferência como um grande projeto de educação para a década que se iniciava, em nível mundial, que teve como principal eixo norteador, a concepção de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, entendidas como conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes necessárias aos sujeitos. Os autores ressaltam que a educação básica<sup>22</sup> não se restringiu à educação escolar, uma vez que para satisfazer a estas necessidades, outras instâncias educativas deveriam concorrer, como por exemplo: a família, comunidade e meios de comunicação.

Além de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, a Conferência apresentou outras estratégias, como por exemplo, dar prioridades às meninas e mulheres; focalizar os grupos especiais e portadores de necessidades especiais; concentrar a atenção na aprendizagem bem como na utilização de avaliações de resultados; envolver a sociedade, setor privado, organismos governamentais, não governamentais e comunidades locais no oferecimento da educação básica à população, e ampliar os meios e alcance da educação básica (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Com base nestas estratégias, foram previstas metas que deveriam ser executadas durante o decênio e, de acordo com estas autoras, enquanto as estratégias indicavam o “[...] horizonte ideológico e político no qual o consenso deveria ser operacionalizado”, as metas definiam o “[...] intento desse mesmo consenso, já delineado entre as instâncias que organizaram o encontro” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 50).

Desta forma, a Conferência serviu para difundir e expandir o projeto educacional internacional. No tocante às metas, destacam-se:

[...] expansão da assistência e das atividades de desenvolvimento da primeira infância...; acesso universal à educação básica até o ano 2000; melhoria dos resultados da aprendizagem; redução da taxa de analfabetismo dos adultos...; ampliação dos serviços de educação básica e de formação para outras competências...; e aumento, por indivíduos e famílias, dos conhecimentos, capacidades e valores necessários para viver melhor e para conseguir desenvolvimento

---

<sup>22</sup>Encontram-se divergências em relação ao conceito de educação básica, até mesmo entre os patrocinadores do evento, o qual, no entanto, priorizou a universalização da educação primária, que, no Brasil, corresponderia ao ensino fundamental.

racional e sustentável por meio dos canais da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 50-51).

Esta Conferência elaborou um diagnóstico sobre os vários Estados, que deveria servir de base para a proposição de ações, com vistas a garantir as condições adequadas à concretização do ideário em questão. Em função disso, indicou, aos nove países com as maiores taxas de analfabetismo, entre eles o Brasil, a promoção de um contexto de políticas de apoio no âmbito econômico, social e cultural; a mobilização de recursos financeiros, públicos, privados e voluntários para a educação; e o fortalecimento da solidariedade internacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Segundo S. Haddad (2008, p. 22), a partir deste evento, a educação foi colocada no centro das atenções mundiais, especialmente a educação básica, evidenciando-se a sua importância e prioridade, ou seja, “[...] a educação foi reafirmada como direito social”. Alguns questionamentos, entretanto, não deixaram de aparecer, como por exemplo: o significado da expressão “para todos” e o conceito de necessidades básicas de aprendizagem.

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), a expressão “para todos” indica a universalização da educação básica, considerada, no Brasil, como aquela que abrange da educação infantil até o ensino médio, concepção distinta da apresentada pela Conferência. A outra questão é que o conceito necessidade básica de aprendizagem em sua função ideológica, aponta a natureza do ensino a ser ministrado, ou seja, como as necessidades básicas das diferentes camadas sociais são distintas, o ensino também o será, reforçando, assim, a dualidade na educação brasileira.

Ainda em 1990, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe<sup>23</sup> (CEPAL) elaborou um documento denominado *Transformación productiva com equidad*, no qual foi apontada a urgência na implementação de mudanças educacionais, em termos de conhecimento e habilidades específicas, em razão da reestruturação produtiva em curso, ou seja, era necessário reformar os sistemas educativos em função do sistema produtivo, ofertando conhecimentos e habilidades

---

<sup>23</sup> De acordo com Oliveira (2002), no final dos anos 40, a questão do desenvolvimento começa a emergir como um problema mundial, uma preocupação central na economia internacional. Neste período, e sob a cobertura da Organização das Nações Unidas (ONU), surgem as primeiras comissões econômicas para a Europa e Ásia e, em 1948, cria-se a CEPAL, como uma agência de difusão da teoria do desenvolvimento.

exigidas pelo mesmo. A ideia básica deste documento, segundo Oliveira (2002, p. 81), “[...] consiste em indicar o caminho que os países latino-americanos devem seguir para sua inserção no mercado mundial”.

Em 1992, a CEPAL volta a publicar outro documento sobre o tema: *Educación e conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*, juntamente com a UNESCO, em que a educação foi vista como elemento central para promoção do desenvolvimento do país e, conseqüentemente, para sua inserção no mundo globalizado, fato que vinculou a educação ao conhecimento e ao desenvolvimento.

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 53), a estratégia da CEPAL, estava articulada com “[...] objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de política (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização)”. O documento também apontou a necessidade de reformas administrativas que alterassem o papel do Estado que, de administrador e provedor, passaria para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas.

No entendimento da CEPAL, reformar o sistema produtivo e difundir o conhecimento eram as ferramentas essenciais para se enfrentar dois grandes desafios: a construção de uma moderna cidadania e a competitividade, entendendo que a moderna cidadania estaria sob responsabilidade da escola, cuja função seria ensinar à população os códigos da modernidade.<sup>24</sup>

Empreender uma transformação produtiva no marco da crescente equidade social implicava, na visão da CEPAL, uma profunda revisão dos conteúdos cognitivos, instrumentais e éticos da formação proporcionada pela sociedade às novas gerações. A equidade, princípio básico da proposta cepalina, é entendida como igualdade de oportunidades de acesso, de tratamento e de resultados (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 54).

As recomendações de Jomtien, assim como os compromissos assumidos, não receberam a devida importância durante o curto mandato de Fernando Collor (1990-1992), que foi caracterizado como neoliberal, marcado por escândalos e corrupção. Seu sucessor Itamar Franco (1993-1994), todavia, foi cobrado em razão do não cumprimento do acordo. Pode-se dizer que as bases da Conferência

---

<sup>24</sup> De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 54), os códigos da modernidade referem-se ao “[...] conjunto de conhecimentos e destrezas necessários para participar da vida pública e desenvolver-se produtivamente na sociedade moderna”

inspiraram a elaboração do Plano Decenal de Educação. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011):

Após o impeachment do presidente Collor em 1992, as bases políticas e ideológicas para a educação lançadas na Conferência Mundial de Educação para Todos começaram a fertilizar a mentalidade brasileira, inspirando a publicação do Plano Decenal de Educação, em 1993, já na gestão do ministro da Educação Murílio de Avellar Hingel (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 52).

Peroni (2003) relata que Murílio de Avellar Hingel participou da Conferência de Educação para Todos na Índia (1993) e constatou que o Brasil não tinha tomado iniciativas consistentes para cumprir os compromissos da Declaração Mundial de Educação para Todos, de Jomtien (DECLARAÇÃO..., 1990). Diante deste panorama, o então ministro decidiu elaborar o Plano Decenal de Educação 1993/2003, que definia as metas e os princípios para educação básica em todo país, para o período de 1993 a 2003.

Nesta Conferência, realizada em 1993 em Nova Deli, deram-se prosseguimento às discussões realizadas em torno da proposta internacional iniciada em 1990, só que desta vez, congregando os nove países mais populosos do mundo, entre eles o Brasil.

Fonseca (2015) destaca que os documentos oriundos desta Conferência, a respeito da fixação das metas humanitárias, apresentam duas diretrizes afinadas às concepções do Banco Mundial, sendo elas, a ênfase no ensino primário e a importância da escolaridade da mulher e sua consequente inserção no mercado de trabalho.

Em relação às metas previstas no Plano, pode-se inferir que estavam articuladas com o acordo firmado em Jomtien e em consonância com as diretrizes dos Organismos Multilaterais. Nas palavras de Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 52), com este Plano, “[...] o Brasil traçava as metas locais a partir do acordo firmado em Jomtien e acenava para os organismos multilaterais que o projeto educacional por eles prescrito seria aqui implantado”. Dentre as metas previstas, destacamos:

[...] incrementar, em cerca de 50%, os atuais níveis de aprendizagem nas matérias do núcleo comum...; elevar a, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar; assegurar a melhoria do fluxo escolar...; criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes...; ampliar o atendimento de jovens e adultos de modo a oferecer oportunidades de educação básica...; ampliar progressivamente a participação percentual do gasto público em educação no PIB brasileiro...; implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concebendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica [...] (BRASIL, 1993, p. 42-43).

Pode-se dizer que o Plano Decenal de Educação não foi elaborado para atender aos anseios da sociedade brasileira, objetivando o combate ao fracasso escolar, mas principalmente, para consolidar os acordos firmados com a comunidade internacional, e, como defende Saviani (1999), mais para cumprir as condições internacionais de financiamento, em especial, com o Banco Mundial.

Os compromissos assumidos pelo governo, no sentido de garantir a satisfação das necessidades básicas de educação, estão expressos no Plano, cujo objetivo maior consistia em “assegurar, até o ano de 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea”. (BRASIL, 1993, p. 12).

Delimitou-se a educação básica como a prioridade naquele momento, respondendo também ao dispositivo constitucional, no tocante à eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Fonseca (2015) informa que, nos anos 1980, o ensino primário apareceu nos documentos do Banco como mecanismo para se atingir a sustentabilidade mundial e a saúde familiar, esta última compreendida como diminuição do número de filhos e a inclusão da mulher no mercado de trabalho. Nos anos 1990, análises do tipo custo-benefício, apontam o nível primário também como o nível de maior taxa de retorno, tendo como referência a renda dos cidadãos.

O referido Plano foi elaborado com o intuito de traçar um diagnóstico do ensino fundamental, listando os problemas prioritários a serem enfrentados, delineando estratégias para atingir a universalização da educação fundamental e a erradicação do analfabetismo, bem como para indicar medidas e encaminhamentos para sua implementação. Conforme o documento, os objetivos gerais do Plano foram:

1. Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para a participação na vida econômica, social, política e cultural do país, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
2. Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
3. Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
4. Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
5. Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
6. Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
7. Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (BRASIL, 1993, p. 37-41).

Com tais objetivos, percebe-se que o Plano expressou a essência dos princípios contemplados e divulgados na Declaração Mundial de Educação para Todos, enfatizando a adoção de políticas educacionais ditadas pelos Organismos Multilaterais, como por exemplo, a questão das parcerias externas e a busca pela eficiência, e até mesmo, submetendo a educação às necessidades do mercado de trabalho.

Em relação à gestão, o documento apontou que “[...] a experiência centralizadora tem distanciado a escola da comunidade, uma vez que os mecanismos de controle se situam em uma instância distante, incapaz de operá-los com consequência”. “A falta de consistência, de continuidade, de integração estratégica e de focalização das ações de direção e de administração dos sistemas leva a uma ineficiente orientação das equipes responsáveis pelas unidades escolares”. (BRASIL, 1993, p. 27).

Reforça, assim, a importância da gestão democrática da escola, com a participação dos pais e comunidade na definição dos objetivos do ensino e no acompanhamento dos resultados e, em uma de suas metas globais, aponta para a viabilização de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, proporcionando-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica (BRASIL, 1993, p. 42).

Focando nos tópicos que nos são prioritários, o Plano Decenal de Educação (1993/2003) (BRASIL, 1993), de modo geral, preocupou-se com os aspectos relacionados à gestão e autonomia da escola, apontando estratégias para a

implementação de um novo modelo de gestão educacional, concebendo a escola como uma instituição prestadora de serviços.

O sucesso do Plano Decenal pressupõe o reordenamento da gestão educacional, conferindo à escola a importância estratégica que lhe é devida como espaço legítimo das ações educativas e como agente de prestação de serviços educacionais de boa qualidade. Fortalecer a sua gestão e ampliar sua autonomia constituem, portanto, direção prioritária da política educacional (BRASIL, 1993, p. 46).

O documento indicou a necessidade de se estabelecer um sistema de Avaliação da Educação Básica, com o intuito de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas. Foi contemplada ainda, no Plano, a necessidade de reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada na educação, com novos processos e instrumentos de participação, de parceria e de controle (BRASIL, 1993).

Nas considerações de Fonseca e Oliveira (2009) acerca do Plano, apesar do tom democrático, o ministro Hingel contemplou as prescrições doutrinárias e as metas quantitativas do fórum internacional, como por exemplo, ampliando o ensino fundamental, em detrimento do ensino médio, e prevendo ações para melhorar a qualidade do ensino, entre elas, a implantação de um sistema de avaliação da educação básica, que teria a função de aferir a aprendizagem dos alunos e fornecer informações para avaliação de planos e programas educacionais.

Esta concepção de qualidade, referenciada pelos resultados das avaliações externas, tomada a partir de então, não corresponde à proposta defendida pelos educadores, segundo a qual, a qualidade seria resultado de um projeto pedagógico construído coletivamente, respeitando-se a autonomia, a participação, a cultura e a identidade escolar.

Este Plano, assim como outros planejamentos educacionais no Brasil, não avançou quase nada, sendo praticamente esquecido com a posse de Fernando Henrique Cardoso, ou melhor, com base nas medidas adotadas posteriormente por este governo, pode-se deduzir que o mesmo escolheu algumas metas pontuais do referido Plano para colocar em prática, a saber: descentralização da administração das verbas federais, elaboração de currículo básico nacional, avaliação nacional das instituições escolares, entre outros.

A necessidade de reformar a educação, apontada pelas recomendações da CEPAL, também foi reiterada por outros Organismos Multilaterais. A UNESCO, por exemplo, convocou especialistas do mundo todo para fazerem parte da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, coordenada pelo Francês Jaques Delors. Oriunda deste encontro tem-se a produção do *Relatório Delors*,<sup>25</sup> cuja tradução para o português recebeu o título: *Educação: um tesouro a descobrir*.

De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003, p. 99), este relatório fez um balanço do contexto “planetário de interdependência e globalização”, evidenciando o desemprego e exclusão social, mesmo nos países ricos e que, em vista disso, recomendou atitudes de conciliação, consenso, cooperação e solidariedade como formas de enfrentamento das tensões da mundialização, das perdas de raízes, das exigências de conhecimento científico-tecnológico, e principalmente, das tecnologias de informação.

Em linhas gerais, o documento enfatizou a educação básica (dos três aos 12 anos) com conteúdo universal, dirigido especialmente às mulheres, minorias étnicas e crianças que trabalham. Prescreveu um sistema de ensino flexível, concebeu a educação média como mecanismo para revelar e aprimorar talentos, além de preparar técnicos e trabalhadores para atender às demandas atuais do mercado, bem como para estimular a capacidade de adaptação a empregos inimagináveis. Concebeu o ensino superior como motor de desenvolvimento econômico e propôs modalidades mais flexíveis e menos formais de especialização (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Em relação ao papel do professor, o relatório indicou-o como o agente de mudança, responsável pela efetivação do ideário do século XXI. Além da competência pedagógica, seria necessário que o professor tivesse formação para pesquisa e, se possível, outras profissões além de professor, que lhe possibilitariam uma ampliação da sua visão da realidade. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 59) consideram que o Relatório:

[...] articula recomendações práticas a um forte viés moralista. Prescreve orientações precisas aos vários níveis de ensino e revela uma concepção bastante nítida de educação, de seu papel e possibilidades para garantir a sobrevivência dos valores consensuais na sociedade, inculcando um novo respeito às crenças culturais do

---

<sup>25</sup> Produzido entre 1993-1996, o Relatório é um documento fundamental no processo de compreensão da revisão da política educacional em diversos países na atualidade.

Ocidente. Além disso, endossa as recomendações para formação docente, e orquestração afinada com as demais agências e organizações multilaterais.

Neste mesmo período, o Banco Mundial, como coautor da Conferência Mundial de Educação para Todos, e, ao mesmo tempo, como uma agência que induz e financia políticas, utilizou-se das conclusões da Conferência e elaborou diretrizes políticas para as décadas posteriores a 1990, publicando em 1995 o documento *Prioridades y estrategias para la educación* (BANCO MUNDIAL, 1995).

Com base no documento citado, pode-se inferir que, na visão deste Banco, os principais problemas que afetam os sistemas educativos dos países subdesenvolvidos referem-se: à possibilidade de aumento do número absoluto de crianças sem educação; ao fato de apenas um pouco mais da metade dos alunos da escola primária completar o ciclo; ao crescimento expressivo da demanda pelo ensino superior; e ao problema que a alfabetização de adultos representa (BANCO MUNDIAL, 1995).

Nesta lógica, os países em questão estavam diante de quatro desafios fundamentais: o acesso; a equidade, a qualidade e a diminuição da distância entre reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas. Diante disso, o pacote de reforma proposto pelo Banco priorizava a educação básica, a melhoria da qualidade da educação, os aspectos financeiros e administrativos da reforma educacional, a descentralização e autonomia das instituições (responsáveis pelos seus resultados), a convocação da família e comunidade para maior participação nos assuntos escolares, o impulso do setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no campo educacional, a mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais voltados à educação de 1º grau, o enfoque setorial e a definição de políticas com base em análise econômica (TORRES, 1996).

Convém reforçar que o conceito de educação básica, eleita pelo BM como essencial para o desenvolvimento sustentável e para o alívio da pobreza, apresenta uma diversidade de acepções e usos por parte dos Organismos Multilaterais, inclusive pelo BM, e pelos próprios países. No caso do documento analisado, a educação básica é concebida como “educação de primeiro grau acrescida do primeiro ciclo da educação secundária” com aproximadamente oito anos de duração, centrando-se a noção de educação básica na educação formal e na educação

infantil, sem considerar outras esferas, como por exemplo, a família, a comunidade, a educação de jovens e adultos, entre outras (TORRES, 1996, p. 132).

Adicionada a esta concepção, há, também, a questão da ênfase nos fatores intraescolares (a oferta) como mecanismo para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade escolares, ficando à margem da análise determinantes extraescolares (a demanda), que acabam por interferir no baixo acesso, na desigualdade e na má qualidade.

De acordo com Torres (1996), esta visão de educação básica se distancia da visão ampliada que foi determinada em 1990, na Conferência de Jomtien, em que se incluíram crianças, jovens e adultos de forma igualitária, não se restringiu a educação escolar, nem a de 1º grau, muito menos se determinou número de anos ou níveis de estudo. Pelo contrário, se definiu pela sua “[...] capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa” (TORRES, 1996, p. 133).

Em relação à qualidade, vale esclarecer que, na concepção do BM, a mesma encontra-se nos resultados, que, por sua vez verificam-se no rendimento escolar, e que o mais importante a ser considerado é o benefício que a aprendizagem irá proporcionar no sentido de gerar renda (BANCO MUNDIAL, 1995). Na visão deste Banco, a qualidade seria resultante da presença de alguns insumos, tendo prioridade o aumento no tempo de instrução, a aquisição de livros didáticos e os conhecimentos do professor.

Torres (1996) menciona que os livros didáticos são indicados como medida compensatória para formação deficitária do professor, sendo a produção e distribuição dos mesmos delegadas à iniciativa privada. Em relação à formação, observa-se uma contenção de gastos na medida em que se estimula a capacitação em serviço e a modalidades à distância

Na análise que Torres (1996, p. 179) faz sobre o pacote de medidas proposto pelo BM ao campo educacional, este aparece como um “pacote homogeneizador e prescritivo”, que, aliado a uma receptividade isenta de um olhar mais crítico por parte dos beneficiários dos empréstimos, acarreta a adoção de políticas, programas e projetos similares para o mundo inteiro, mesmo com as realidades sendo distintas. A autora pontua que as alianças, as parcerias e o consenso social são enfatizados nos discursos sobre a educação, apresentados como condição para a viabilidade da

reforma, mas, na prática, os projetos e os empréstimos são definidos a portas fechadas, ficando a documentação protegida do acesso público.

Desta forma, também a reforma educativa proposta pelo BM representa o modelo clássico de reforma vertical, de cima para baixo. O que se delega e descentraliza são, na verdade, decisões já tomadas, o que resta para decidir nos âmbitos intermediários e locais são as possíveis adaptações e variações dessas decisões tomadas pelo poder central (TORRES, 1996, p. 183).

De modo geral e sem novidades significativas, o Banco reiterou a necessidade de se erradicar o analfabetismo, ampliar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e indicou a reforma na administração e no financiamento da educação, o que poderia ser iniciado com a redefinição no papel do governo e com a busca por fontes de captação de recursos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Esas reformas consisten en dar más prioridad a la educación; prestar atención al rendimiento; concentrar eficientemente la inversión pública em la educación básica y recurrir em mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior; prestar atención a la equidad; intensificar la participación de los hogares em el sistema de educación, dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de los insumos educacionales (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 99).

Desta forma, o Banco justificou o investimento público no ensino básico, e apontou a parceria com a família no custeamento do ensino superior. Propôs autonomia às instituições como um dos eixos da reforma, pois acreditava que, por meio dela, se obteria o uso racional dos insumos educacionais. No tocante ao ensino profissional, direcionou o estreitamento de laços com o setor produtivo, favorecendo parcerias entre o setor público e o privado. De modo geral:

O Banco Mundial recomenda mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para relação custo-benefício; propõe além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 62).

Observando as recomendações do Banco, assim como as de outros Organismos Multilaterais, percebe-se que a tarefa dos países latinos para com a educação estava dada. Para poder cumprir o dever de casa, o Brasil buscou a adesão de outros setores, em especial dos empresários e trabalhadores, com o intuito de executar as reformas, sem o risco de grandes conflitos.

No decorrer dos anos 1990, dispersou-se uma série de medidas que reformaram, substancialmente, o sistema educacional brasileiro e que se justificavam pelos discursos dos técnicos dos Organismos Multilaterais e por intelectuais brasileiros, e acabaram por delinear uma prática comum no processo de condução das políticas públicas, entre elas as educacionais, em que empresários e trabalhadores discutem com o governo os caminhos da educação no Brasil.

### 3.2 A POLÍTICA E A GESTÃO EDUCACIONAL NO GOVERNO FHC

Mesmo antes de ser eleito presidente, FHC apontava a educação como uma das cinco prioridades de seu governo, enfatizando seu papel econômico, diante do novo tipo de desenvolvimento. Em função disso, era possível observar que a concepção de educação que seu governo viria empregar seria bastante afinada à dos OM.

De acordo com Cabral Neto (2009), foi no campo da gestão que este governo imprimiu as alterações mais significativas, adotando o modelo gerencial na administração pública, que, de acordo com seus defensores, se contrapõe ao modelo burocrático de administração, inspira-se nas organizações do setor privado, considerado mais eficiente e eficaz, capaz de flexibilizar a gestão e reduzir custos. Neste sentido, este modelo de gestão seria necessário para enxugar o Estado, tornando-o mais forte para exercer o seu poder gerenciador.

Oliveira (2009) aponta como característica deste governo a estabilidade econômica, alcançada pelo plano real e pela reforma do Estado brasileiro nos aspectos referentes à sua racionalização e modernização, o que resultou entre outros fatores, na privatização de empresas públicas. Este processo acarretou iniciativas de desregulamentação da administração federal e, conseqüentemente, da administração pública, adotando um tipo de gestão de políticas sociais pautada na descentralização. A autora é bastante enfática ao afirmar que este tipo de

administração trouxe consequências consideráveis para educação, que procuraremos apresentar no decorrer desta seção.

Assim que Fernando Henrique Cardoso tomou posse, nomeou para o Ministério da Educação, o ex-secretário da Educação de São Paulo e ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), o economista Paulo Renato de Souza, que permaneceu no cargo os oito anos deste duplo mandato.

Vislumbrou-se neste período uma forte sintonia entre os Ministérios, no tocante à implementação de políticas, pois, em consonância com os princípios neoliberais, representados pela Terceira Via, os Ministérios, entre eles o MEC, elaboraram programas e documentos que se mostraram bastantes coerentes com os documentos do MARE e do Banco Mundial.

No programa de campanha do candidato FHC, intitulado “Mãos à obra Brasil” (CARDOSO, 1994), é reforçada a concepção de educação que o seu governo viria a imprimir e em que a educação é referida nos seguintes termos:

A educação, elemento essencial para tornar a sociedade mais solidária e integrada, é hoje requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico (CARDOSO, 1994, p. 108).

Observa-se o discurso do Banco Mundial, traduzido nas palavras do candidato à presidência, pois, como já citado anteriormente, para o BM, a educação era considerada um instrumento necessário para promover o crescimento da economia e diminuir a situação de pobreza dos países em desenvolvimento.

Fernando Henrique Cardoso justificou a baixa qualidade da educação no Brasil, pelo mau uso dos recursos, pois, segundo ele, estes mostravam-se suficientes em relação ao que era exigido. Sua prioridade desde o início foi dada à universalização do acesso ao primeiro grau (ensino fundamental), conforme indicava a Conferência de Jomtien. O candidato afirma:

[...] não cabe à União a responsabilidade direta pelo ensino básico. A política federal, por isso mesmo, consistirá em fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que eles possam desempenhar a tarefa que lhes cabe, que é estabelecer um sistema capaz de atender a todas as crianças em boas escolas públicas (CARDOSO, 1994, p.49).

Cardoso apontou que a ineficiência da gestão se devia a diversos fatores, entre eles, “[...] a ausência de diretrizes gerais e critérios equalizadores de repasse de fundos, a burocratização<sup>26</sup> e o inchamento dos órgãos administrativos”, ou seja, segundo ele, eram necessários critérios objetivos e transparentes para a distribuição de recursos, inibindo assim a prática clientelista, “[...] moralizando o sistema e tornando-o mais eficiente”. (CARDOSO, 1994, p. 49).

Em suma, declarou o seu governo como um “[...] governo promotor e coordenador das prioridades educacionais”. Minimizando a função executora do MEC e a interferência direta da União nos estados e municípios, apontou que as “[...] atribuições nas diferentes esferas governamentais serão bem definidas, e sempre associadas a padrões de desempenho, resultados de avaliações e prestação de contas”. Para ele, era “[...] essencial o fortalecimento do sistema federativo, em bases de cooperação, integração e articulação das ações políticas e dos recursos das diferentes esferas governamentais na área educacional” (CARDOSO, 1994, p. 49-50).

As medidas previstas para a educação focavam a reforma institucional, na qual três aspectos prioritários foram apontados: distribuição de competências, distribuição de recursos e o estabelecimento de novos padrões de gestão. Como o objetivo deste estudo permeia o campo da gestão, destacam-se abaixo algumas metas a ele relacionadas:

- Eliminar a burocracia desnecessária.
- Descentralizar as decisões para o nível escolar e aumentar a autonomia da escola.
- Descentralizar os recursos para o material escolar para o nível das escolas.
- Promover a participação da comunidade na direção das escolas.
- Informatizar o sistema de dados estatísticos educacionais para racionalizar a utilização dos recursos físicos e humanos. (CARDOSO, 1994, p. 52).

Nota-se forte ênfase na descentralização (administrativa, financeira e pedagógica) e no repasse de responsabilidades para as esferas locais, transferindo ações e atribuindo grande relevância à gestão escolar, em que a participação dos

---

<sup>26</sup> Burocratização refere-se ao modelo de administração burocrática, atribuído a Max Weber, por ter sido ele quem concebeu e sintetizou seus principais pressupostos. De acordo com Abrúcio (1997, p. 15), este modelo constitui-se “em uma estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas”.

atores torna-se fator decisivo para o êxito ou fracasso das ações implementadas, ou seja, o que se vê é a responsabilização dos sujeitos pelos resultados apresentados.

Em relação aos documentos elaborados pelo MEC, pode-se dizer que o Planejamento Político Estratégico (PPE), previsto para o período de 1995 a 1998, apresentou bastante sintonia com as propostas de campanha do presidente em questão. Segundo Fernandes (2011, p. 49), o PPE foi um documento de 36 páginas que teve como pontos centrais:

[...] acesso ao ensino fundamental, o sucesso escolar, a aprendizagem alcançada pelos alunos, a formação e a valorização dos recursos humanos, a gestão escolar, o relacionamento com a comunidade, a cidadania na escola e o financiamento da educação.

Conforme o autor, o referido planejamento também enfatizou a modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão, valorizando a adoção de tecnologias modernas de ensino, transformando a atuação do MEC, que passaria a formular, coordenar e acompanhar as políticas públicas no âmbito educacional, minimizando seu papel de executor. Defendia-se a articulação de políticas e de esforços entre os entes federados, em busca de melhores resultados. A prioridade foi dada ao ensino fundamental, o que suscitaria garantir o acesso, a permanência e o sucesso dos alunos na escola (FERNANDES, 2011).

Pode-se dizer que a política educacional do governo FHC, subsidiada pelo Planejamento Político-Estratégico do MEC e em consonância com as diretrizes do BM, já citadas, priorizou atendimento ao ensino fundamental, propôs uma gestão pautada na racionalização de gastos, concebeu a autonomia financeira como forma de mobilização da escola para angariar fundos e administrar os recursos repassados pelo governo federal e, ainda, estabeleceu mecanismos de fiscalização. Situamos aqui o apoio do BM na formulação do Fundescola/PDE/MEC, política da qual se originou nosso objeto de estudo que será discutido posteriormente.

A questão de priorizar o ensino fundamental demonstra que as reformas educacionais impressas por este governo, apresentaram-se na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal (CF) de 1988, pois, a partir do momento em que se tem um público-alvo específico, cai por terra a vocação universal na condução de políticas consagradas na Constituição.

As ações previstas e tomadas, no âmbito das reformas educacionais, foram conduzidas de forma gradativa, difusa e segmentada, porém, com rapidez surpreendente, seguindo a mesma orientação tomada na reforma administrativa do Estado, pautada no modelo de gestão gerencial, fundado no discurso da técnica e da racionalidade administrativa (OLIVEIRA, 2001).

Na mesma linha que o PDRAE, o PPE apresentou uma proposta a favor da desregulamentação e uma crítica à Constituição Federal, alegando que a mesma engessava a gestão do sistema educacional. Sendo assim, propôs a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases que pudesse diversificar a instituição escolar e viabilizar a composição de um Conselho Nacional de Educação menos burocrático. Apontou para a necessidade de se garantir maior autonomia às escolas e de se mudar a ênfase dos controles formais para a da avaliação de resultados. Também foram implementadas pelo MEC ações de promoção ao ensino a distância, direcionadas ao treinamento de professores e diretores, cujo objetivo consistia em melhorar os resultados.

Durante a gestão do ministro Paulo Renato, foram concebidas várias legislações e políticas educacionais, sendo as principais: a Lei 9.131/95 que criou o Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 1995a); a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96 (BRASIL, 1996a), que especificou os dispositivos constitucionais, com a definição de diretrizes e bases da educação nacional; a promulgação da Lei Federal nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), que regulamentou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e a Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001) que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE).

Convém destacar que, no Planejamento em questão, o MEC assumiu a função de definir os conteúdos curriculares básicos e estabelecer os parâmetros curriculares mínimos para todo país. A este respeito, Peroni (2003) aponta que, dado o contexto de avanço do neoliberalismo e da globalização da economia, os Organismos Multilaterais passaram a definir a pauta de discussões e atuar de forma incisiva na elaboração das diretrizes nacionais, acentuando a ausência de democratização no processo, pois os demais atores envolvidos (pesquisadores da área e instituições vinculadas à educação) haviam sido silenciados.

Segundo documento oficial “Desenvolvimento da Educação no Brasil”, elaborado pelo MEC (BRASIL, 1996c), com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), o MEC pretendia:

[...] subsidiar a elaboração ou revisão curricular em cada estado, município e escola; orientar a formação de professores, a produção de livros e outros materiais didáticos; fomentar a discussão pedagógica interna das escolas, a formulação de projetos educativos, o trabalho cooperativo da escola com especialistas em educação, bem como a avaliação do sistema educacional em nível nacional (BRASIL, 1996c, p. 65).

Peroni (2003, p. 108), contudo, faz alguns apontamentos problemáticos que não podem deixar de ser considerados como por exemplo, o fato de que tanto o processo de formulação como o de implementação das políticas curriculares não são neutros, ou seja, resultam de lutas entre posicionamentos, interesses e projetos sociais, políticos, culturais e pedagógicos distintos.

Gentili (1996) também questiona a forma como os PCN foram elaborados, indagando a própria noção de currículo nacional, pois, segundo ele, os mesmos “não refletem as tendências democráticas da comunidade educacional brasileira nem a diversidade e pluralidade de abordagens e perspectivas”, pelo contrário, apresentam uma “visão particular, limitada e restrita”, construído “sob condições monológicas” (GENTILI, 1996, p. 127).

No campo da intencionalidade, Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 65), declaram que o governo FHC não mediu “[...] esforços para congregar interesses do capital e do trabalho em torno da educação”, e vão mais a diante ainda ao enfatizar que o que se buscou foi a “[...] adequação dos objetivos educacionais às novas exigências do mercado internacional e interno, e, em especial, a consolidação do processo de formação do cidadão produtivo”.

Com base nas discussões apresentadas, denota-se que, no contexto dos anos de 1990, o reconhecimento da importância da educação foi acentuado, e esperava-se que isso não permanecesse somente na retórica dos governantes. Viabilizou-se, no entanto, ao mesmo tempo, que as políticas públicas, de modo geral, especialmente na gestão em questão, fossem reorientadas por meio da reforma do Estado, que, como já foi mencionado nesta pesquisa, alterou os padrões de intervenção estatal e as formas de gestão, colocando-as em sintonia com os OM.

Este apontamento pode ser constatado no âmbito das políticas educacionais, como por exemplo, no processo que resultou na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, que negligenciou parte das propostas defendidas pela sociedade civil, especialmente aquelas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

### 3.3 A LDBEN E A CONCEPÇÃO DE GESTÃO

Compõe o rol de iniciativas importantes deste governo, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/96 (BRASIL, 1996a), de acordo com o dispositivo da Constituição Federal, sancionado pelo Presidente FHC em dezembro de 1996, substituindo a Lei 5692/71.<sup>27</sup>

Esta Lei resultou de fortes conflitos e de grandes embates políticos entre duas propostas distintas, que duraram aproximadamente oito anos, no entanto, o objetivo desta menção não é descrevê-los exaustivamente, mas sim destacar os posicionamentos contrários em relação ao processo de elaboração e à concepção de democratização do ensino público.

Entre as principais divergências, estava a relativa ao papel do Estado na educação. Na proposta conhecida como Jorge Hage<sup>28</sup>, de caráter democrático e progressista, observou-se uma preocupação com mecanismos de controle social do sistema de ensino. Já na outra, elaborada pelos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa, previa-se uma estrutura de poder centrada nas mãos do governo (SAVIANI, 1997).

O governo FHC apoiou a segunda proposta, a do Senador Darcy Ribeiro, alegando que a mesma apresentava um texto menos minucioso e também pela questão de o autor demonstrar maior receptividade em modificar a versão original, a fim de adequá-la às políticas governamentais.

Mesmo contendo elementos apresentados pelo primeiro grupo, o texto final da LDBEN aproximou-se mais, então, da opção do projeto de Darcy Ribeiro. Em consequência disso, a LDBEN nº 9.394/96, em consonância com as especificidades

---

<sup>27</sup>Revogou também a Lei 4.024/61 – primeira LDB brasileira com alguns dos seus dispositivos vigentes até 1996.

<sup>28</sup> Proposta formulada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), composto por entidades acadêmico-científicas, representadas por trabalhadores da educação do nível superior, pelo movimento dos trabalhadores da educação básica, por entidades gerais de trabalhadores e pelo movimento estudantil.

do governo e atendendo às prescrições dos Organismos Multilaterais, apresenta em seu Art. 2º que a “[...] educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996a).

Em relação aos processos de avaliação institucional, a LDBEN 9.394/96, determina, em seu Art. 9º, que a União deve incumbir-se de “[...] assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996a), ou seja, ao priorizar e valorizar a implementação de sistemas de avaliação de desempenho, constata-se que a ênfase foi dada ao resultado/produto em detrimento do processo de aprendizagem dos alunos.

No que se refere à gestão educacional, que é o foco deste estudo, a LDBEN, em seu Art. 14, determina que:

**Art. 14º.** Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996a).

Apesar do avanço em relação à instituição da gestão democrática em forma de lei, Vitor Paro (2007) faz críticas ferrenhas a este artigo, pois, de acordo com ele:

Ao estabelecer os princípios que nortearão “as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica”, esse Art. 14 é de uma pobreza sem par. O primeiro princípio é o que há de mais óbvio, já que seria mesmo um total absurdo imaginar que a “elaboração do projeto pedagógico da escola pudesse dar-se sem a participação dos profissionais da educação”. O segundo (e último!) princípio apenas reitera o que já vem acontecendo na maioria das escolas públicas do país. Além disso, ao prever “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos, outra conquista da população que vem sendo implantado nos diversos sistemas de ensino (PARO, 2007, p. 74-75, grifo do autor).

Ruiz (2014) concorda com Paro (2007), na questão de que os conselhos escolares estão, gradativamente, sendo implantados nas escolas e que isso não

garante a criação de um espaço que realmente democratize as relações no interior das escolas e que amplie a vivência democrática.

Em relação à autonomia, a LDBEN determina que:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996a).

Novamente, Paro (2007) faz uma alerta em relação a esta questão, apontando que, no âmbito da autonomia administrativa, é importante não confundir descentralização com desconcentração, e, em relação à autonomia financeira, aponta que existe distinção entre a autonomia e abandono e privatização. No tocante à autonomia pedagógica, o autor defende que a mesma nem sempre está atrelada à democracia.

Parece-nos que esta autonomia concedida às escolas, seja ela administrativa, financeira ou pedagógica, viabilizada por meio de programas de governo (como por exemplo o PDE Escola), é bastante questionável, pois, a grosso modo, tem servido como um mecanismo para impor às mesmas a responsabilidade de assumir os compromissos eminentes, desconsiderando assim os anseios da comunidade escolar, expressos no Projeto Político Pedagógico, e, conseqüentemente, culpabilizando os profissionais pelos resultados obtidos (sejam eles bons ou ruins). Vem também no sentido de incentivar as instituições a buscarem formas diversificadas para angariar recursos próprios para sua gestão, visto que não se trata de uma autonomia substancial.

As reformas propostas para a educação já vinham, desde o início de 1990, alterando a organização e a gestão da escola, e, segundo Oliveira (2002), após a aprovação da LDBEN 9.394/96, esta questão se acentuou:

As reformas educacionais dos anos 90 atuaram fortemente sobre a organização escolar, trazendo novas formas de ensinar e de avaliar. [...] Essas mudanças, por sua vez, repercutem diretamente sobre a organização do trabalho escolar, pois exigem mais tempo de trabalho do professor... [...] tendem a alterar a divisão do trabalho na escola... [...] representam um reforço ao trabalho coletivo e a necessidade de participação da comunidade na gestão da escola (OLIVEIRA, 2002, p. 132).

De acordo com Oliveira (2002, p. 31) “A autonomia dos estabelecimentos de ensino foi ampliada não só em relação à gestão como também às formas de organização escolar”, entendendo por organização escolar o conjunto das condições objetivas sob as quais o ensino está estruturado (OLIVEIRA, 2002, p. 31).

Outro ponto que merece destaque em relação a esta Lei está presente em seu Art. 87, segundo o qual:

A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996a)

Ou seja, observa-se a garantia da intervenção dos Organismos Multilaterais na formulação da legislação educacional brasileira.

Ruiz (2014) avalia que a maior perda por parte dos trabalhadores, representados pelo FNDEP, em relação à aprovação desta Lei, foi não conseguir garantir que os recursos públicos fossem empregados exclusivamente nas escolas públicas, continuando abertos os espaços para investimentos públicos no setor privado da educação.

### 3.4 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

Logo após a promulgação da LDBEN, foi aprovada também a Lei 9.424/96 que dispôs sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>29</sup>. A criação deste fundo já podia ser justificada pela fala do presidente em seu discurso, em que ele evidenciou a necessidade de aplicar melhor os recursos, de forma igualitária e transparente.

Esta Lei, que fixou as normas para o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério, também previu a criação de conselhos para o acompanhamento e o controle sobre a repartição, transferência e aplicação dos fundos e correlatos: critérios, cálculo, repasse,

---

<sup>29</sup>Criado pela EC 14 e regulamentado pela Lei 9424/96, passou a vigorar em todo território nacional a partir de 01/01/98, pois sua vigência iniciou-se no ano de 1997 apenas no estado do Pará, previsto para vigorar até 31/12/06.

arrecadação, contribuição social e salário educação, bem como sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Atendendo às prescrições do BM e às prioridades apresentadas no PPE, e ainda, em consonância com os princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, o FUNDEF também priorizou o ensino fundamental, resultando na fragmentação da educação escolar, não a contemplando em sua totalidade.

Para comprovar esta fragmentação, pode-se recorrer ao Art. 7º desta Lei, no qual foi mencionado que os recursos do Fundo deveriam ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício no ensino fundamental, ou seja, excluíram-se os demais profissionais.

As alterações introduzidas pela implantação do Fundo basearam-se praticamente, no cálculo efetuado para distribuição de recursos, passando a ser o número de matrículas no ensino fundamental regular, o parâmetro para a redistribuição entre os governos estaduais e municipais de parte dos impostos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, não se configurando, assim, como um fundo que pudesse angariar mais recursos para educação (OLIVEIRA, 2002).

O FUNDEF é um indutor à municipalização. De fato, por ser um fundo de natureza contábil, de âmbito estadual, constituído por percentuais de determinados imposto, o seu montante é redistribuído conforme o número de alunos mantidos na esfera estadual ou municipal, no ensino fundamental. Em decorrência, a idéia de “ganhar” ou “perder” com o FUNDEF fez-se presente, constatando-se um aumento das matrículas do ensino fundamental, principalmente, nas quatro primeiras séries (OLIVEIRA, 2002, p. 81, grifo do autor).

Davies (2006) avalia que a lógica aplicada ao FUNDEF pode ser considerada de cunho democrático, na medida em que proporciona um nivelamento de recursos pelo número de matrículas dentro de cada estado, diminuindo a desigualdade entre as redes estaduais e municipais, porém, o mesmo foi causador de significativas perdas em alguns municípios, pois, se as redes que apresentavam melhores indicadores de qualidade e salário ficaram em situação precária, por outro lado, nas redes mais pobres, os recursos transferidos foram insuficientes para que alcançassem indicadores de qualidade.

O FUNDEF representou um mecanismo de financiamento da educação brasileira que trouxe consigo questões relacionadas à educação, mas, também, questões relativas à articulação entre os entes federativos: União, Estado e Município. A respeito desta articulação, também chamada de regime de colaboração, nas considerações de Oliveira (2002), ela aparece como decisiva para a constituição de um sistema unificado, que direciona o atendimento aos mais necessitados, atuando de maneira integrada e articulada. Este regime de colaboração entre Municípios, Estados e União foi a “[...] base da criação do referido FUNDEF, por permitir uma repartição de obrigações e responsabilidades no cumprimento de um dever legal do Estado para com a população.” (OLIVEIRA, 2002, p. 129).

Para esta autora, a partir do momento em que a Constituição Federal de 1988 incorporou a gestão democrática do ensino público, trouxe como prerrogativa, a descentralização do mesmo e concomitantemente, acenou para diferentes formas de organização e administração da escola e do sistema. Em suas palavras, “A tentativa de municipalização do ensino fundamental a que se assiste no Brasil, em alguns estados mais que em outros, a partir de 1997, com a criação do FUNDEF, reflete bem essa tendência.” (OLIVEIRA, 2002, p. 129).

Nesta lógica, pode-se inferir que o Estado adotou como sinônimo de democratização da educação, a necessidade de imprimir maior racionalidade à gestão da educação. Esta característica está associada a modelos mais flexíveis de gestão do ensino público, participativo e descentralizado em relação à administração dos recursos e as responsabilidades (OLIVEIRA, 2002).

Em linhas gerais, pode-se considerar que o FUNDEF promoveu a expansão do ensino fundamental, chegando bem próximo da universalização na faixa etária contemplada (de 7 a 14 anos), no entanto, não pode ser deixado de mencionar, que o estabelecimento do valor custo-aluno esteve bem abaixo do esperado.

Por focar apenas no Ensino Fundamental, deixando de lado o Ensino Médio, a Educação Infantil, além das outras modalidades, o FUNDEF foi considerado bastante problemático. Com o FUNDEB, que será abordado no próximo capítulo, esta questão foi sanada, pois este ampliou a cobertura do Fundo, embora não tenham aumentado os recursos.

### 3.5 PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO

Doze anos após a promulgação da Constituição Federal e cinco anos após a LDBEN, o presidente da República sancionou a lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), fato que, para Valente e Romano (2002), só aconteceu em função da pressão social, fomentada pelo FNDEP.

O Art. 214 da Constituição Federal já previa a elaboração de um Plano Nacional de Educação, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação, em regime de colaboração e definir as diretrizes, objetivos, metas e estratégias para implementação, manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis, etapas e modalidade, por meio de ações integradas aos poderes públicos.

A LDBEN 9.394/96 também previa, em seu Art. 9º, que: “[...] a União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.” (BRASIL, 1996a).

Em relação ao processo de elaboração do Plano, constata-se que as iniciativas também se deram por meio de diferentes canais, consideravelmente antagônicos: um pela articulação de entidades da sociedade civil e outro através do INEP/MEC. Neste processo, foram realizadas consultas a entidades sindicais e científicas, debates, audiências e a realização do II Congresso Nacional de Educação (CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 1997).

Resultaram destes processos, duas propostas distintas para o PNE: uma oriunda do II CONED, conhecida como Proposta da Sociedade Brasileira, e outra do Executivo Federal, ambas protocoladas no Congresso Nacional. Da tramitação, resultou, em 2000, a Lei nº. 10.172, configurando o Plano Nacional de Educação, válido por dez anos.

Os projetos demonstraram-se distintos tanto na forma de elaboração quanto nas metas a serem cumpridas. De um lado, apresentou-se um projeto mais democrático e popular, de outro, uma opção que correspondia melhor às diretrizes que norteavam o governo. Enquanto o PNE da Sociedade Brasileira “reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão”, o PNE do INEP/MEC, previa a manutenção da atual política educacional da esfera federal na formulação e gestão da política educacional, “com progressivo abandono, pelo Estado”, de suas responsabilidades, transferindo-as para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98-99).

Na análise de Valente e Romano (2002), no Plano aprovado, apesar de terem sido contemplados aspectos referentes às duas propostas, houve o predomínio da proposta do INEP/MEC, resultando em um Plano composto basicamente por um panorama da educação, retirado da proposta da sociedade civil, e as metas, contidas na proposta do INEP/MEC.

O problema maior foi que o referido Plano, composto por 295 metas, recebeu nove vetos do presidente FHC, todos referentes ao financiamento, o que o deixou deficiente, esbarrando mais uma vez na insuficiência de recursos financeiros. O texto final demonstrou grande distância entre o que a sociedade almejava para educação e o que o Congresso aprovou de fato. Nas palavras de Valente e Romano (2002, p. 106):

O presidente vetou tudo que pudesse ter a imagem de um plano. Este deve sempre ser dotado de verbas para viabilizar as diretrizes e metas propostas. Sintomaticamente, nenhum veto decorre do fato de que o governo tenha um ponto de vista pedagógico diferente do contido no dispositivo vetado. O que determinou a atitude presidencial foi a doutrina que afirma serem os gastos sociais (salvo aqueles, em geral de caráter compensatório, contemplados na execução do ajuste estrutural) algo estranho e hostil à política do FMI. Essa política, como se sabe, já está interiorizada nas contrarreformas do governo, em várias emendas constitucionais já aprovadas e nas leis. O paradigma mais completo disso é a dita “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Não por acaso, é nela que FHC se louva para justificar todos os vetos.

O Plano aprovado dispôs de um diagnóstico em relação aos déficits educacionais, estabeleceu diretrizes, objetivos, metas, apontou a necessidade de melhoria na qualidade do ensino, porém o que se viu, na prática, foi uma política de contenção de gastos e desresponsabilização do Estado, o que pode ser confirmado com os vetos feitos por FHC.

Articulado à CF/88 e à LDB 9.394/96, o PNE enfatizou a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental e, em relação à avaliação, estabeleceu, em seu Art. 4º, que “[...] a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001). O Sistema de Avaliação começou a ser difundido com maior intensidade, com isso ganhou solidez o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), o Exame Nacional de Curso (ENC) e a inserção do Brasil no PISA.

Desta forma, o PNE/2001 concebeu as avaliações em larga escala, justificando-as enquanto mecanismo para melhora qualidade do ensino. Como consequência desta opção, tivemos difundidos instrumentos de inspeção e monitoramento, com a publicização de resultados, o que acarretou em competição e discriminação entre profissionais da educação e instituições de ensino.

A gestão do ensino público também foi contemplada pelo PNE com os seguintes objetivos:

[...] democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001, p. 4).

Por esta descrição, pode-se deduzir que o PNE/2001 foi coerente com a CF/88 e com a LDBEN 9.394/96, contemplando o princípio da gestão democrática, pelo menos na teoria, pois a efetivação da mesma no chão da escola ainda é uma questão que não se concretiza.

Realizando um comparativo entre o que havia sido proposto pela sociedade brasileira e o que foi aprovado, observam-se descaminhos em relação à busca pela democratização do ensino público, pois aspectos relevantes foram desconsiderados, como por exemplo: eleição direta para diretores, critérios para formação dos conselhos escolares, representação estudantil, sindical, entre outros.

No que tange ao Financiamento e Gestão, o Plano apontou para o financiamento de Conselhos nos três níveis (federal, estadual e municipal), que subsidiassem a execução da gestão democrática. Neste contexto, podemos destacar os objetivos e metas propostas pelo PNE concernentes à gestão:

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade (BRASIL, 2001, p. 59).

Ainda em um trecho retirado do item V, relacionado ao Financiamento e Gestão, pode-se notar que o conceito de autonomia, enquanto medida para administrar e angariar recursos, também perpassou o PNE:

O Governo Federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia. Neste processo foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos Escolares (BRASIL, 2001, p. 74).

Podem ser citados como exemplos de programas operacionalizados por meio da descentralização, o PDE Escola e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujas ações estão vinculadas aos princípios da Reforma do Aparelho do Estado, que, de acordo com o discurso dos governantes, apontam para a necessidade de desburocratizar a gestão, tornando-a mais eficiente, e a descentralização, como forma de garantir a autonomia das escolas.

Segundo Dourado (2006, p. 46), o PNE aprovado, como carta de intenções, feita para não se efetivar, não representa as aspirações da sociedade brasileira em busca de uma educação pública, democrática e de qualidade para todos, pelo contrário, reflete de forma hegemônica uma concepção restrita de política educacional, vinculada a uma modelo de Estado conservador.

O PNE aprovado pelo Congresso, assim como a LDB e a legislação educacional, aprovadas sob a égide do pacto conservador que atualmente controla o governo brasileiro, traduzem a compreensão de que a política educacional deve ser concebida e praticada hostilizando-se o pensamento, as reivindicações, os anseios da comunidade escolar. Mais do que isso, essa orientação materializa no Brasil a política do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos. Neste sentido e até por isso, o PNE, como lei, de conjunto não contempla as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade. Ele é uma espécie de salvo-conduto para que o governo continue implementando a política que já vinha praticando. Vimos, também, que, como foi aprovado no parlamento, este PNE já estava claramente comprometido, em sua validade, pelo traço de carta de intenções. Os vetos que FHC impôs à lei, além de radicalizarem tal característica, retiraram do PNE precisamente alguns dispositivos que a pressão popular havia forçado a que fossem inseridos (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 11).

Como este Plano foi aprovado em 2001, já caminhando para o final do segundo mandato de FHC, caberia ao próximo presidente, no caso o presidente Lula, executá-lo.

### 3.6 O PROGRAMA FUNDESCOLA E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE ESCOLA)

Durante o governo de FHC, algumas políticas educacionais de caráter compensatório também foram implementadas com o objetivo de diminuir a desigualdade social. Podemos citar como exemplo, o Projeto Nordeste e o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que foram projetos direcionados para as regiões mais carentes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), na avaliação do *Education for All* (EFA) 2000, o Projeto Nordeste foi considerado a principal iniciativa favorecida com recursos externos, direcionados para as áreas mais pobres do país, sendo posteriormente ampliado, reformulado e denominado Fundescola.

O projeto Nordeste tinha como objetivo a melhoria da qualidade do ensino fundamental, com ênfase nas séries iniciais e vigorou até 1998 quando surgiu o Fundescola, originário de um acordo de financiamento entre o MEC e o BM, a ser desenvolvido em parceria com as secretarias municipais e estaduais, cuja missão era desenvolver a gestão escolar, melhorar a qualidade das escolas de ensino fundamental e garantir a permanência das crianças nas escolas (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005).

Com previsão para encerrar-se em 2010, o Fundescola compôs-se de três projetos: Fundescola I, II e III. O Fundescola I (1998-2000), primeira etapa do programa, com valor de U\$\$ 125 milhões, englobou ações relacionadas aos padrões mínimos de funcionamento da escola, ao processo de desenvolvimento, ao planejamento, à provisão de vagas e gestão dos sistemas educacionais; O Fundescola II (1999-2004) foi desenvolvido com o aporte de recursos na ordem de U\$\$ 402 milhões; O Fundescola III teve atuação em duas fases: Fundescola IIIA (2002-2006) com o valor de U\$\$ 320 milhões e o Fundescola IIIB (2006-2010) com o valor de U\$\$ 453 milhões (BRASIL, 2002).

De acordo com Fonseca et al. (2004, p. 1), o Fundescola:

Ancora-se nos princípios da equidade, compreendida como a busca da igualdade de oportunidades, levando-se em conta o grande número de carentes educacionais e as áreas educacionais críticas, a efetividade, como alcance máximo dos resultados, pela conjugação dos critérios de eficiência (realizar o máximo com o mínimo de meios) e eficácia (realizar a coisa certa, atuando na causa

fundamental dos processos). Constitui ainda um dos princípios do Fundescola a complementaridade [...].

A respeito do princípio da complementaridade, o Fundescola contemplou o desenvolvimento de ações que funcionaram em consonância com outros programas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Ao propor ações de fortalecimento da escola, por meio de convênios com estados e municípios, o Fundescola apontou a necessidade de as escolas adotarem a metodologia de planejamento estratégico, materializada no PDE Escola, para se atingir a racionalização, eficiência e eficácia da gestão e do trabalho escolar (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005).

A autonomia das escolas foi assegurada por meio de repasse financeiro, que deveria ter sua previsão de aplicação definida coletivamente pelos membros da equipe escolar, envolvendo-os na responsabilização pelos resultados. Segundo Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 129), as propostas de descentralização e autonomia estabelecidas pelo Fundescola estavam respaldadas na própria legislação educacional brasileira (ex: LDB 9.394/96 e PNE 2001/2011), no entanto, com os documentos do Fundescola, delineia-se um sentido distinto à gestão educacional.

Os documentos que expressam a concepção do Fundescola (Marra et al., 1999; Brasil/MEC/FUNDESCOLA, 2002, 2003) mostram que a gestão educacional incorpora um sentido peculiar, que não alcança o caráter democrático outorgado pelos textos legais. A visão estratégica do programa incide sobre a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 130, grifo do autor).

O Fundescola teve o PDE Escola como seu “carro chefe”, por dar ênfase na escola e focar no aluno. A escola, por este motivo, passa a ser concebida como a responsável pela melhoria da qualidade do ensino, com vistas a modernizar a gestão e fortalecer a autonomia, por meio de um planejamento estratégico, elaborado de forma coletiva e coordenado pela liderança da escola (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005).

Ainda de acordo com estes autores, o programa teve como base para o conceito de qualidade, o próprio funcionamento do sistema, sendo um de seus principais componentes os Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas (PMFE) que, segundo o manual de Operação e Implementação do Projeto (BRASIL, 2002), refere-se a um modelo que busca concretizar o conceito de escola funcional, “centrado na definição de um padrão de referência predeterminado de insumos necessários para melhorar o equilíbrio educacional com relação aos pré-requisitos educacionais”. (OLIVEIRA; FONSECA; TOSCHI, 2005, p. 133).

Como estratégias para se atingir os objetivos, Amaral Sobrinho (2001) indica que o Fundescola elegeu o fortalecimento da escola e das secretarias de educação e a mobilidade na alocação de recursos.

Percebe-se que a gestão se apresenta como uma importante ferramenta na dinamização de práticas de descentralização, autonomia e participação, o que demonstra consonância com os eixos norteadores da reforma dos anos 1990.

Por ser financiado pelo Banco Mundial, o Fundescola contou com o acompanhamento e avaliação sistemática no tocante ao cumprimento dos objetivos definidos. Além do apoio financeiro, este Organismo determinou as condicionalidades que fundamentavam a negociação, estabelecendo prazos, metodologia, valores, etc., desenvolvendo uma relação de dependência do governo brasileiro frente à política internacional. Neste sentido, o Fundescola carregou os pressupostos do Banco Mundial e os imprimiu na escola, por meio da implementação de políticas educacionais.

Convém destacar que foi no contexto do extinto Fundescola que o PDE Escola, denominado na época de PDE, se originou, enquanto um instrumento de planejamento estratégico, destinado às escolas públicas para o fortalecimento da gestão e a melhoria na qualidade do ensino fundamental.

### 3.7 UM BALANÇO DO GOVERNO FHC

Com base em leituras e exploração de fontes primárias citadas no decorrer da seção, e à luz de estudos existentes na área, pode-se inferir que as políticas educacionais do governo FHC foram implementadas e reorientadas por meio da reforma do Estado, acarretando mudanças significativas nos padrões de intervenção

estatal, redirecionando os mecanismos e formas de gestão, colocando-os em sintonia com os Organismos Multilaterais.

De acordo com Oliveira (2002), esta década, de modo geral, representou um período fecundo em relação à elaboração de propostas educacionais no Brasil, principalmente relacionadas à gestão e à descentralização, cujos princípios colocados em prática nos sistemas públicos, os da administração gerencial, alteraram a estrutura e a organização do trabalho pedagógico, assemelhando as escolas às empresas privadas. Deste modo, as políticas educacionais foram redirecionadas, “[...] em sintonia com os novos padrões de regulação e gestão, e a educação foi perdendo a sua identidade como direito social” (DOURADO, 2001, p. 50).

Para França (2006, p. 149), a política educacional deste governo foi definida em três eixos básicos: “[...] a racionalização organizacional; as mudanças nos padrões de gestão, com ênfase na descentralização e na desconcentração do poder de decisão para órgãos locais e unidades escolares; e a melhoria da qualidade do ensino”, que, de modo geral, visavam ao melhor desempenho do sistema educacional.

Percebem-se várias tentativas de mudanças ou de implementação de ações no campo das políticas educacionais que não obtiveram sucesso e não se sustentaram, em razão do pouco investimento financeiro no setor educacional, o que pode, segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), levar à falência do ensino público.

O Estado convocou a iniciativa privada a compartilhar as responsabilidades pela educação, reafirmando a velha tese da social-democracia de que, se a educação é uma questão pública, não é necessariamente estatal. Fazendo isso, deslocou a responsabilidade que era sua para a sociedade civil.

De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), esta transferência já podia ser observada na Lei 9.394/96 que alterou o conceito de educação, para formação, pois, para elas, esta alteração, que a princípio parecia simples, apontava que a educação poderia realizar-se em qualquer espaço de convivência, e não somente na escola, em especial a pública. Foi reforçada também a obrigatoriedade em primeiro lugar da família, com a educação de seus filhos.

Via de regra, a postura adotada pelo governo FHC desde o início foi atuar junto ao Congresso Nacional, como forma de se garantir a implementação das

mudanças que desejava e, ao mesmo tempo, pressionar para que se estabelecesse uma legislação educacional com mecanismos flexíveis, favorecendo a cooperação entre os entes federativos, bem como a formação de parcerias e alianças.

Tais medidas acabaram por gerar críticas direcionadas à forma autoritária com que o governo lidava não só com as questões relacionadas à definição e à execução das políticas educacionais, como também com a implantação dos dispositivos normativos que davam base jurídica à política educacional (FERNANDES, 2011).

Alguns estudos já realizados por pesquisadores na área da educação, (como por exemplo, Pinto (2002)) apontam que os maiores problemas detectados na formulação e na implementação das políticas educacionais do governo FHC e de seu ministro Paulo Renato de Souza, foram: custo financeiro elevado, uma vez que foram empréstimos bancários; custos indiretos significativos para elaboração de projetos; captação de recursos externos, quando poderiam ser desenvolvidos com recursos locais; pequena participação (técnica e social) na elaboração e acompanhamento das ações; estrangimento das políticas mais amplas, restringindo-se a objetivos e metas especificadas (focadas no contexto restrito); e reduzida eficácia diante dos objetivos pretendidos.

Na análise de Fiori (2003), a aposta que o governo FHC fez num crescimento sustentado por financiamentos internacionais trouxe para o país resultados econômicos e sociais medíocres, posto que pesarão decisivamente no futuro brasileiro, porque foram radicais e profundas.

Frigotto e Ciavatta (2003, p. 103) avaliam que o governo FHC:

[...] conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a idéia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis.

Os mesmos autores apontam que, no projeto econômico-social do governo FHC, que foi retirado da cartilha neoliberal do Consenso de Washington, as polaridades, as lutas de classe, as ideologias, as utopias igualitárias, bem como as políticas de Estado articuladas a elas extinguiram-se e a ideia disseminada foi a de que estaríamos diante de um novo mundo, globalizado, competitivo, de reestruturação produtiva, onde a única saída seria ajustarmo-nos a ele, e esse

ajustamento só poderia ser possível por meio das leis do mercado (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Como consequência desta “subordinação consentida aos organismos internacionais”, tem-se o aumento da desigualdade, a ressignificação do conceito cidadania, utilizado para encobrir a exclusão dos cidadãos das diversas instâncias vida social, a fragmentação do conhecimento, a formação do jovem para empregabilidade, enfim, este governo deixou como “herança uma enorme dívida social com o agravamento de todos os indicadores sociais” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 121).

Os autores Frigotto e Ciavatta (2003, p. 121) citam Sader (2002), para justificar o favoritismo de Lula na eleição presidencial em 2002, pois, de acordo com eles, esta vantagem se deu em razão do fracasso do neoliberalismo tardio da gestão de FHC, cujas consequências seriam herdadas pelo governo sucessor “como uma esfinge a ser decifrada”, caso contrário, seria “por ela devorado”.

Em síntese, procurou-se neste capítulo apresentar os fundamentos e concepções que nortearam o governo FHC e que mudaram, substancialmente, o papel do Estado frente às políticas públicas, em especial, à educação, adotando novos rumos e definindo uma nova concepção de gestão, cujos princípios mostraram-se presentes nos programas ou projetos educacionais disponibilizados pelo MEC (como o PDE Escola), representando uma ameaça à democratização da educação.

A discussão realizada nesta seção possibilitou a compreensão do Estado enquanto estrutura reguladora e organizadora do modo de produção capitalista, uma vez que, apropriado pela classe dominante, procura mostrar-se como organismo do povo, “como expressão dos interesses universais”, possibilitando determinadas legislações que atendam a certos interesses das classes subalternas, para buscar recursos na sociedade civil, “especialmente mediante suas instituições privadas”. (CURY, 1986, p. 51).

De acordo com Cury (1986), este atendimento aos interesses da classe subalterna tem como pano de fundo o impedimento da exposição da contradição entre a representação universal do Estado com seu real conteúdo classista, reforçando, assim, a hegemonia legitimadora da dominação. Esta ideologia pode ser imposta abertamente ou obtida por meio de consensos.

Na próxima seção, serão analisadas as políticas educacionais implementadas pelo governo Lula, procurando compreender em que medida elas deram sequência à política econômica neoliberal do governo FHC, ou, de que forma mostraram-se distintas, alterando o modelo de gestão e favorecendo de fato a democratização da educação.

## **4 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA: O PDE ESCOLA NO CONTEXTO DO PDE FEDERAL**

Nesta seção buscou-se demonstrar os contornos das políticas educacionais implementadas pelo governo Lula, com foco na gestão, procurando verificar se as mesmas representaram um projeto antagônico ao da gestão FHC, favorecendo, dentre outros fatores, a democratização da educação, ou se mantiveram as iniciativas anteriores, enfatizando a educação como um instrumento essencial ao desenvolvimento de competências necessárias ao mercado de trabalho. Destacou-se, também, nesta seção, a atuação dos grandes grupos empresariais na formulação de políticas para educação, bem como as implicações à gestão da educação.

Como norte para esta análise, tem-se o PDE Escola, que, conforme descrito na seção anterior, foi um programa gestado durante o governo FHC, no âmbito do Fundescola, e relançado no governo Lula, inserido ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Para tanto, foram analisados, dentre outros, os seguintes documentos: o Programa de governo “Um Brasil para Todos” (PALOCCI FILHO; DANIEL, 2002a); o Programa de governo para a educação “Uma escola do tamanho do Brasil” (PALOCCI FILHO; DANIEL, 2002b); Plano Plurianual (2004/2007) (BRASIL, 2003); o documento produzido pela revista Ação Educativa denominado “A educação básica no governo Lula: um primeiro balanço” (ARAÚJO, 2006); o Programa de governo “Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade” (2007); o Plano Plurianual (2008/2011) intitulado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”; Programa “Compromisso Todos pela Educação” (BRASIL, 2007g); o “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (HADDAD, 2008) e o Decreto n. 6.094/2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

### **4.1 EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO AO GOVERNO LULA**

Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) iniciou seu governo em 2003, sob fortes expectativas de rompimento com a lógica neoliberal empregada às políticas educacionais pelo governo anterior. Este rompimento implicava a transposição dos

modelos prescritos pelos Organismos Multilaterais, que vinculavam o sistema educativo ao mercado. Para isso, de acordo com Frigotto e Ciavatta (2003, p. 121), seria necessário “[...] construir e dilatar a face pública do Estado brasileiro e torná-la efetivamente democrática para que se constitua em formulador e coordenador de políticas que garantam os múltiplos direitos sociais e subjetivos” a toda população brasileira, e principalmente, aos que até aquele momento haviam sido relegados.

Durante sua campanha, foi aventada a possibilidade de um governo mais democrático e popular, sob o discurso da justiça social, da equidade e da redução das desigualdades. A possibilidade de um novo Brasil foi vislumbrada, com melhores condições de vida para a população, em especial, para a camada menos favorecida.

Em 2002, como expressão do programa de seu governo, Lula apresentou a seguinte proposta: “Uma escola do tamanho do Brasil”, segundo a qual, a educação como direito deveria obedecer a três diretrizes principais: “democratização do acesso e garantia de permanência; qualidade social da educação<sup>30</sup>; e implantação do regime de colaboração e democratização da gestão” (BRASIL, 2002, p. 7).

Em relação à primeira diretriz, foi proposta a construção de um “Sistema Nacional Articulado de Educação (BRASIL, 2010a), responsável em institucionalizar o esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade por meio de gestão democrática e participativa” (BRASIL, 2002, p. 9). Contemplou, também, a legitimização de programas de renda mínima, que possibilitassem às famílias manterem crianças e jovens na escola, e, ainda, o estabelecimento de políticas afirmativas para educação (BRASIL, 2002).

Onde for possível, será de imediato ampliado o tempo de permanência das crianças e dos adolescentes nas escolas, visando à universalização, no futuro, da escola de tempo integral, tal como prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2002, p. 10).

No tocante ao eixo “Qualidade social da educação”, é possível observar que a educação foi concebida como um processo permanente de apropriação do

---

<sup>30</sup>Convém destacar que o conceito de qualidade social da educação não é uma expressão criada e apresentada pelo governo Lula. Segundo Camini (2001), esta concepção começou a ser divulgada principalmente pelos governos de oposição, baseada em direitos sociais de cidadania, pelos quais a qualidade educacional almejada distancia-se do modelo empresarial e direciona-se aos interesses da maioria, representada pela classe trabalhadora. Nesta concepção, a democratização do acesso, do conhecimento, da gestão, do financiamento, do regime de colaboração e a valorização dos trabalhadores apresentam-se como eixos estruturantes.

conhecimento pela humanidade e de produção de novos conhecimentos. Isso apontou para a necessidade de repensar a estrutura seriada da escola, superando a avaliação classificatória e seletiva. “A qualidade social traduz-se na oferta de educação escolar e de outras modalidades de formação para todos, com padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população.” (BRASIL, 2002, p. 10).

O programa não deixou de mencionar a valorização dos profissionais da educação, como mecanismo para superar os problemas educacionais, investindo em formação inicial e continuada; exercício da atividade em tempo integral; o ingresso na carreira por meio de concurso público; instituição de salários dignos e progressão baseada na titulação e na avaliação do desempenho (BRASIL, 2002).

No eixo “Regime de Colaboração e Gestão Democrática”, o documento mencionou que o governo federal daria encaminhamentos a uma proposta de lei para regulamentar a cooperação entre as esferas administrativas, “normatizando o regime de colaboração entre os sistemas de ensino e instituindo as instâncias democráticas de articulação.” (BRASIL, 2002, p. 12).

De acordo com o documento “Uma escola do tamanho do Brasil”,

Uma educação popular tem na democratização seu eixo central, do qual deriva o compromisso político com a viabilização de um intenso processo participativo para concretizar a educação de qualidade vinculada à realidade e articulada com o projeto de desenvolvimento nacional. É preciso construir, participativamente, a educação de qualidade social, transformadora e libertadora, para que o sistema e, especialmente, a escola sejam um laboratório de exercício e de conquista de direitos, em conformidade com nossas diretrizes gerais (BRASIL, 2002, p. 12-13).

Como proposta para se efetivar a gestão democrática, o documento apontou dez ações que, de forma sucinta, contemplaram: a instituição de um Sistema Nacional de Educação; a implantação de um novo Conselho Nacional de Educação, normativo e deliberativo; a criação de um Fórum Nacional da Educação; o fortalecimento dos fóruns, conselhos e instâncias da educação; a garantia da autonomia político-pedagógica e de gestão financeira das instituições; a redefinição de competências dentro de um regime de colaboração que será implantado entre os entes federativos; o estímulo à implementação de processos constituintes escolares nos momentos de definição de planos nacional, assim como do orçamento

participativo; o estabelecimento de regras para a aplicação dos recursos federais, estaduais e municipais destinados a manutenção dos prédios e instalação de equipamentos; a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB); e a regulamentação das normas para cooperação entre União, Estados e Municípios (BRASIL, 2002, p. 13-14) <sup>31</sup>.

Em relação ao financiamento, o documento afirmou sintonia com as reivindicações da sociedade civil organizada, tendo como uma das prioridades do novo governo rever os vetos do ex-presidente FHC ao PNE, procurando articular ações junto aos entes federativos, com o intuito de elevar o percentual do PIB destinado à educação para no mínimo 7% no período de dez anos (BRASIL, 2002).

Em 2003, após eleito, o presidente Lula apresentou seu Planejamento para os anos de 2004 a 2007 (Plano Plurianual), baseado praticamente em seu Plano de Governo, debatido durante sua campanha, cuja essência foi “fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento”. O documento apontou que a “força-motriz deste processo” encontrava-se nas parcerias entre “Estado-Sociedade, público-privadas, governamental e não-governamental”, e que a participação democrática seria essencial na construção do presente e futuro de nosso País (BRASIL, 2003, p. 5).

De acordo com este Plano Plurianual (2004-2007), os principais problemas a serem enfrentados eram:

A concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras (BRASIL, 2003, p. 14)

O PPA (2004-2007) teve como objetivo, em longo prazo, a seguinte estratégia: “inclusão social e desconcentração de renda; crescimento ambiental sustentável; redução da vulnerabilidade externa; e fortalecimento da cidadania e da democracia.” (BRASIL, 2003, p. 15).

Deste modo, defendeu-se a concepção de um crescimento baseado na ampliação do mercado de consumo de massa, que incorporasse gradativamente as

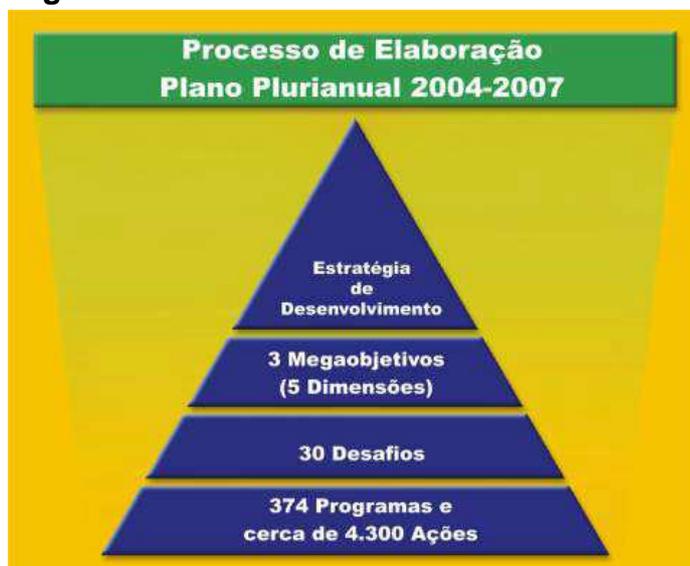
---

<sup>31</sup> Apesar de serem divulgadas pelo Partido dos Trabalhadores, estas propostas não se originaram dele. Elas são bandeiras históricas dos movimentos sociais em defesa da escola pública.

famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das grandes empresas, pois, de acordo com o documento, “[...] sempre que se aumenta o poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, amplia-se a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna.” (BRASIL, 2003, p. 17).

Para dar concretude a estas estratégias e combater os problemas prioritários, o Plano apresentou cinco dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática), articuladas em torno de três megaobjetivos, que se desdobraram em 30 desafios a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcaram 4300 ações. Serão abordados nesta discussão, os que estão relacionados ao campo de atuação desta pesquisa: a educação.

**Figura 1 - Plano Plurianual 2004-2007**



Fonte: Brasil (2003, p. 55).

Dentro do primeiro mega objetivo “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”, encontra-se a educação, detentora de 5,4% dos recursos alocados, apresentando como metas prioritárias, a erradicação do analfabetismo e a inclusão de 100% da população com idade entre 7 a 14 anos na escola.

Os desafios referentes a este mega objetivo, presentes no PPA 2004-2007, foram ao todo dez, sendo o quarto destinado à educação: “Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação.” (BRASIL, 2003, p. 56).

Com vistas a superar este desafio, o Plano propôs a implementação de cinco programas, sendo eles: “Brasil Alfabetizado”, que procurou oferecer aos jovens e

adultos fora da escola a oportunidade de se alfabetizarem; “Brasil Escolarizado”, que buscou garantir uma educação básica de qualidade a todos, abrangendo desde a educação infantil até o ensino médio; “Educação na Primeira Infância”, que ampliou o número de crianças de 0 a 3 anos com acesso ao atendimento pedagógico e nutricional; os programas “Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária” e “Universidade do Século XXI”, que procuraram expandir as vagas na educação profissional e superior, e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade desta oferta em todo País; e o programa “Valorização e Formação de Profissionais e Trabalhadores da Educação”, que propôs um plano de formação para professores e valorização do magistério (BRASIL, 2003).

De acordo com o documento “A educação básica no governo Lula – um primeiro balanço”, publicado pela revista Ação Educativa (ARAÚJO, 2006), esperava-se que o governo Lula “removesse toda a legislação educacional que pautou as reformas neoliberais do governo anterior e desarticulasse o núcleo central do projeto da pedagogia do capital: a ideologia das competências e da empregabilidade seguida pelos parâmetros e diretrizes curriculares.” (ARAÚJO, 2006, p. 9).

No entanto, Araújo (2006) analisou o possível cumprimento das promessas de campanha do referido presidente, e, com base nos dados do boletim do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de agosto de 2005, constatou que houve uma melhora em relação ao acesso à educação, porém, “[...] ainda aquém do potencial e das necessidades do País.” (ARAÚJO, 2006, p. 30).

De acordo com o mesmo documento, os dados apresentados demonstraram que o nosso país ainda estava muito distante do cumprimento das metas e diretrizes previstas no PNE, como exemplo, a baixa porcentagem de jovens entre 18 e 24 anos que frequentavam o ensino superior (cerca de 10%). Segundo Araújo (2006, p. 31), o principal responsável por este panorama foi o financiamento educacional, em especial, a permanência da “lógica econômica hegemônica no Brasil desde 1994”.

A manutenção do ajuste fiscal, do superávit primário e dos juros altos como mecanismos de estabilidade do país impossibilita o governo Lula de cumprir com o programa de melhorias sociais anunciado em seus documentos eleitorais, inclusive no que diz respeito às promessas educacionais (ARAÚJO, 2006, p. 31-32).

Na análise que Oliveira (2009) fez desta gestão do presidente Lula, foram observadas mais permanências do que rupturas em relação ao governo FHC, e, conforme a autora, a opção do governo petista parece mesmo ter sido conservar e manter as medidas anteriores.

Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

O que se viu, portanto, foram ações espalhadas e diversos programas especiais direcionados a públicos mais vulneráveis, considerados como programas assistenciais ou compensatórios. Um dos programas de maior destaque foi o Bolsa-Família, que, por sinal, representou uma reformulação e ampliação do programa do governo FHC denominado Bolsa-Escola (OLIVEIRA, 2009).

Diferentemente do governo anterior, que teve somente Paulo Renato Souza como Ministro da Educação durante os oito anos da gestão de FHC, o governo Lula demonstrou certa fragilidade administrativa e uma conseqüente descontinuidade de políticas, talvez pelo fato de ter trocado de ministro três vezes durante o seu primeiro mandato, sendo eles: Cristóvam Buarque (de 01/01/2003 a 27/01/2004); Tarso Genro (27/01/2004 a 29/07/2005) e Fernando Haddad (29/07/2005 a 23/01/2012)<sup>32</sup>.

Haddad manteve-se à frente da pasta no segundo mandato de Lula e também em um período do governo sucessor (Dilma Rousseff). Foi em sua gestão, que mudanças significativas aconteceram, como por exemplo, o lançamento do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE) e do Plano de Metas Todos pela Educação, que serão tratados a seguir.

#### 4.2 O LANÇAMENTO DO PDE FEDERAL

No ano de 2007, já no seu segundo mandato, Lula apresentou ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira o Plano Plurianual 2008-2011, cujo desafio consistia em “[...] acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais” (BRASIL, 2007g, p. 1). De acordo com o PPA

---

<sup>32</sup>Cristóvam Buarque (pertencente ao Partido dos Trabalhadores na época); Tarso Genro (Partido dos Trabalhadores) e Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores)

(2008-2011), as ações do governo estavam organizadas em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, Neste Plano, as metas e prioridades elencadas pelo governo serviram também como referências ao setor privado. (BRASIL, 2007g).

Neste contexto, o governo Lula apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como elemento estratégico essencial, por meio do qual se pretendia construir um novo tempo, assegurando a “[...] primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar” (BRASIL, 2007g, p. 1).

Pela declaração do presidente Lula, os investimentos na área educacional seriam complementados com o Programa Universidade para Todos (ProUni) e com a “[...] proposta de reestruturação das universidades federais” além da modernização do ensino profissionalizante. Afirmou-se, ainda, que as metas previstas contemplavam não só a instalação de laboratórios de informática em todas as escolas públicas do país, como também a conexão via internet (BRASIL, 2007g, p. 1).

Foi declarado no Plano que o governo Lula, em seu segundo mandato, reafirmaria seu compromisso com o país no qual a “[...] educação das crianças, jovens e adultos, a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades, estariam no topo das prioridades nacionais” (BRASIL, 2007g, p. 11). Coerente com este discurso, o PPA (2008-2011) buscou promover o desenvolvimento com inclusão social e com educação de qualidade, priorizando oito ações, dentre elas a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007g).

Para viabilizar a estratégia de desenvolvimento adotada pelo governo, o PPA (2008-2011) apresentou três agendas prioritárias, sendo elas: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Em relação ao PDE, foi declarado que:

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. Para isso, como parte da agenda estratégica, o Governo Federal coloca em execução o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica. Investir na melhoria da

qualidade da educação básica passa por investimentos na educação profissional e na educação superior, pois, os diferentes níveis de ensino estão ligados, direta ou indiretamente. Significa mobilizar a sociedade para a importância da educação envolvendo pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola (BRASIL, 2007g, p. 16).

No tocante à mobilização social, o governo Lula criou, por meio do PPA (2008-2011), o “Programa Compromisso Todos pela Educação”, cujas metas estabelecidas visavam à conjugação de esforços das Unidades da Federação, em regime de colaboração com as famílias e comunidade, em busca da melhoria na qualidade da educação. Convém destacar que, no processo de elaboração destas metas, o MEC privilegiou um grupo empresarial que já havia lançado no ano anterior o Movimento Todos pela Educação.<sup>33</sup>

A respeito desta ação do MEC, Saviani (2009) avaliou como positiva a iniciativa de “[...] capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino”, no entanto, apontou que era “[...] preciso ter cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas”. (SAVIANI, 2009, p. 43). Esta atuação dos empresários no campo educacional será retomada posteriormente nesta seção.

Em relação ao financiamento da educação básica, o governo sancionou a Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007b) que regulamentou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que veio substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Conforme já mencionado, o FUNDEF foi criado para diminuir as desigualdades de recursos financeiros para educação distribuídos no interior dos estados, onde o cálculo para esta distribuição passou a ser feito, considerando-se o número de alunos matriculados no ensino fundamental, cabendo à União a responsabilidade de complementar o recurso, caso o valor recebido estivesse abaixo do valor mínimo por aluno. Com o FUNDEB, este fundo passou a contemplar também a educação infantil, o ensino médio, entre outras modalidades de ensino.

---

<sup>33</sup> Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o País assegure a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade (TODOS..., 2016).

Segundo Davies (2006) e Saviani (2009), o FUNDEB, contudo, a exemplo do FUNDEF, não representou a inclusão de novos recursos para o sistema educacional, visto que se limitou apenas à redistribuição de grande parte (80% de 25%) dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação. Os mesmos autores destacaram o fato de que nesta nova sistemática de financiamento da educação básica, entram proporcionalmente mais alunos do que verbas, minando o efeito positivo da ampliação dos recursos do FUNDEB propalado pelo governo federal

De acordo com o PPA (2008-2011) (BRASIL, 2007g), o PDE foi organizado em quatro eixos: Educação Básica; Alfabetização e Educação Continuada; Ensino Profissional e Tecnológico; e Ensino Superior. No eixo Educação Básica, que é a etapa da educação na qual o objeto de estudo desta pesquisa está inserido, foi declarado novamente que o objetivo do governo era melhorar a qualidade do ensino, aferida agora por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e combater os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola.

Para tanto, utilizaria a mobilização social em torno do “Programa Compromisso Todos pela Educação”, desenvolvendo ações de melhoria à gestão escolar, da qualidade do ensino e do fluxo escolar, de valorização e qualificação de professores e profissionais da educação, de inclusão digital e de apoio ao aluno e à escola.

Nas considerações de Saviani (2009), o PDE teve uma recepção positiva por parte da sociedade, principalmente pelo fato de considerar a questão da qualidade do ensino. Nas palavras do autor, “O PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país”. (SAVIANI, 2009, p. 1).

Este autor considerou o Plano bastante ambicioso, por agregar, desde o início mais de trinta ações que incidiam sobre os diferentes aspectos da educação, em seus diversos níveis e modalidades. Com o passar do tempo, outras ações foram sendo integradas, totalizando 52 programas.

Para Saviani (2009), as ações integrantes do PDE foram apresentadas de modo individualizado, justapostas e sem critérios de agrupamento e, por este motivo, o próprio autor as distribuiu da seguinte forma: as que se referem aos níveis

escolares (educação básica, ensino médio e nível superior), as que estão relacionadas a outras modalidades de ensino (educação de jovens e adultos e educação especial), e a modalidade educação tecnológica e formação profissional. Nesta divisão, o PDE Escola encontra-se inserido nas ações de apoio ao desenvolvimento da educação básica, como uma “[...] ação que se propõe fortalecer a autonomia de gestão das escolas, envolvendo apoio técnico e financeiro às instituições de ensino para que elaborem seus próprios planos de gestão”. (SAVIANI, 2009, p. 9).

Em 2007, o MEC publicou o livro denominado “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, por meio do qual pretendia justificar o programa. Este livro foi estruturado em três partes: 1. Razões e princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação; 2. O Plano de Desenvolvimento da Educação como programa de ação; 3. O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional da educação. (BRASIL, 2007e).

Na primeira parte, “Razões e princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação”, o livro procurou apresentar a concepção de educação que inspirou o Programa, anunciando uma visão sistêmica de educação, que permitiria superar a visão fragmentária do governo anterior. Esta visão, na concepção do MEC, possibilitaria ao PDE enfocar a educação em território nacional, levando em consideração cada uma de suas partes, efetivando o princípio constitucional do regime de colaboração.

Desta forma, conforme Saviani (2009), “[...] o PDE articula o desenvolvimento da educação com o desenvolvimento econômico e social do país, superando a contraposição entre educação como bem de consumo e como fator de investimento”. (SAVIANI, 2009, p. 16).

Finalizando esta primeira parte do documento, o MEC apresentou os seis pilares de sustentação do PDE: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social (BRASIL, 2007e, p. 11).

Na segunda parte, apresentou o PDE como um programa de ação, direcionado às quatro áreas do sistema educacional: educação básica, superior, profissional-tecnológica e alfabetização, procurando abordá-las de forma unitária. Na primeira área (educação básica), são apresentados quatro aspectos: Formação de professores e piso salarial nacional; Financiamento: salário-educação e FUNDEB;

Avaliação e responsabilização: o IDEB; O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional.

Neste último (O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional), foram mencionadas as 28 diretrizes orientadoras do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (que serão tratadas na sequência), além de ter sido destacada a importância do Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>34</sup> e a possibilidade de melhoria da gestão, que foi apresentada por meio do PDE Escola e o novo SAEB, apontado como um verdadeiro sistema da avaliação.

Na terceira e última parte do livro, foram feitas algumas menções sobre a necessidade de se elevar o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) investido em educação, defendendo que há a necessidade de “[...] equalizar as oportunidades educacionais pelo aumento do financiamento, diferenciando-se apenas o caráter de apoio” e promovendo autonomia. (BRASIL, 2007e, p. 40).

Nas críticas feitas por Saviani (2009), apareceu a questão do MEC, por meio do PDE, aproximar a noção de sistema à de enfoque sistêmico, o que, de acordo com o autor, são coisas bem distintas:

O enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente ao método estrutural-funcionalista. [...] Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado (SAVIANI, 2009, p. 22).

O autor mencionou que, em função da aproximação do enfoque sistêmico do PDE com o método estrutural-funcionalista, a perspectiva de superação de dicotomias, “identificada com a visão dialética”, mostrou-se incompatível, pois se trata de “[...] uma concepção mecanicista que tende a perpetuar a forma de sociedade existente”. (SAVIANI, 2009, p. 23).

Outro apontamento bastante pertinente feito pelo autor relaciona-se com o fato de o governo em questão, ter concebido como desejável o processo de

---

<sup>34</sup>O Plano de Ações Articuladas (PAR) foi previsto no §5º, Seção I, do Decreto nº 6094/2007, coordenado pelas secretarias municipais/estaduais de educação, que deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e comunidade local. Nele, estão previstas 3 etapas: a) diagnóstico da realidade educacional; b) elaboração do plano a partir de 4 eixos: gestão educacional, formação de professores e de profissionais da rede pública, práticas pedagógicas de avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos; c) análise técnica do plano, realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC e pelo FNDE, cujo objetivo é organizar as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

municipalização executado pelo governo antecessor (FHC). Esta concepção justificou a defesa do PDE como mecanismo capaz de corrigir as distorções em tal processo, utilizando-se do eixo territorialidade para considerar os municípios como território privilegiado, e do eixo da responsabilização, para instituir o Plano de Ações Articuladas (PAR). Tais ações incumbiram os gestores municipais pela qualidade do ensino e colocaram a União na posição de dar apoio técnico e financeiro, com eventual participação dos Estados (SAVIANI, 2009).

As pesquisas têm demonstrado, de um modo geral, que esta política de municipalização só tem agravado as deficiências qualitativas da educação, e que nosso país precisa, na verdade, de acordo com Saviani (2009), de outro tipo de regime de colaboração, no qual, União, estados e municípios, assumam responsabilidades, efetivamente, compartilhadas, em busca de “[...] um verdadeiro sistema nacional de educação”. (SAVIANI, 2009, p. 24).

Pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que o PDE gerou muitas expectativas por parte da sociedade brasileira, as críticas também não deixaram de aparecer, principalmente, pelo fato de que, segundo especialistas em educação, o mesmo não representou um Plano e sim um programa de governo, imbricado de ações desconexas e sem considerar o PNE/2001 vigente.

Em relação ao PNE 2001/2011, observou-se que o governo Lula não empreendeu esforços para viabilizá-lo, pelo contrário, com o lançamento do PDE, o PNE foi secundarizado, sob a justificativa de que os programas propostos pelo PDE também concretizariam as ações previstas no PNE (SAVIANI, 2009). De certo modo, este fato não foi de todo ruim, considerando-se o viés impositivo sob o qual o PNE foi construído.

Além de não apresentar articulação ao PNE/2001, a elaboração do PDE bem como o Compromisso Todos pela Educação não contou com a efetiva participação e envolvimento dos profissionais da educação, das entidades sindicais e de acadêmicos, sendo privilegiados neste processo, representantes do grupo “Compromisso Todos pela Educação<sup>35</sup>”. Esta opção demonstrou certo distanciamento das bases originárias do Partido dos Trabalhadores (PT) e uma continuidade em relação ao governo anterior, que também priorizou a ação dos empresários no campo educacional (SAVIANI, 2009). Assim, o governo Lula

---

<sup>35</sup> Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, Banco ABN-Real, Banco Santander, entre outros

cometeu o mesmo equívoco do governo FHC, desconsiderando o desejo da base, as perspectivas dos educadores e da sociedade brasileira.

Com base no discurso oficial, presente nos documentos, o PDE proclamou-se como instrumento capaz não só de efetivar o PNE/2001, como também atacar o problema da qualidade da educação, atrelando metas qualitativas às metas quantitativas presentes no PNE:

O PDE pode ser apresentado como plano executivo, como um conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substitutiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2007e, p. 7).

No entanto, incoerentemente com o discurso, a perspectiva de qualidade mensurada por índices resultantes de avaliações externas, como o IDEB, que acabam monitorando e direcionando o currículo, presente no PDE, distancia-se do conceito de qualidade socialmente referenciada, defendida no plano de governo do então presidente e dos anseios dos trabalhadores da educação.

Em síntese, com base nos documentos e nas discussões realizadas, pode-se inferir que o conceito de qualidade definido neste Plano apresenta duas concepções: uma embasada em preceitos que favorecem a sociedade, procurando minimizar os problemas relacionados ao social e que impedem a concretização do direito à educação, e a outra, notoriamente de viés gerencial, pela qual a descentralização é incentivada por meio de uma maior autonomia para as unidades federadas e a competição, como mecanismo para melhorar índices. Neste sentido, tem-se uma visão mercadológica clara no Plano, talvez, em função da prioridade aos grupos empresariais, já mencionada anteriormente, reforçando uma contraposição entre o social e o capital.

Saviani (2009) considera que a infraestrutura que sustenta o PDE está ancorada em dois pilares: o técnico e o financeiro. Do técnico, o PDE utiliza dados estatísticos relacionados ao funcionamento das redes escolares e nos instrumentos

de avaliação. Do financeiro, dispõe dos recursos constitutivos do FUNDEB, aos quais o MEC se comprometeu a acrescentar em 2007 o valor de 1 bilhão de reais, cujo intuito seria atender aos municípios com os piores índices aferidos pelo IDEB.

No entanto, de acordo com Saviani (2009), esta base estrutural não consegue garantir o sucesso do PDE, que necessita, principalmente, de recursos humanos, especificamente de professores, delineando, assim, o terceiro pilar que seria o magistério. O autor chega até a mencionar a questão do modesto “Piso do Magistério”, que, nas regiões onde os salários se encontravam muito depreciados, significou um pequeno avanço, contudo, menciona que o PDE não contemplou o principal aspecto referente às condições de trabalho: a carreira profissional (SAVIANI, 2009).

Nas palavras de Saviani (2009, p. 41), apesar de o PDE ter representado um avanço na busca por uma educação básica de qualidade, na forma como está posto, “[...] não nos dá garantias de êxito”. Por este motivo, o autor apontou outro caminho ao MEC, capaz de alterar a situação das escolas brasileiras e melhorar a autoestima dos docentes: o dobro do percentual do PIB destinado à educação, ou seja, 8%.

No tocante à articulação entre os entes federativos, nota-se consonância do PDE com o PNE/2011 e com a LDB 9394/96, em que à União continua sendo atribuído o papel de indutora e reguladora das políticas educacionais, cabendo aos Estados e Municípios o papel de executores. A União também seria responsável pelo controle dos resultados da educação, assumindo papel central as avaliações externas.

Esta questão de dar ênfase às avaliações era muito criticada no Plano de governo de Lula, no sentido de que elas conferem maior importância aos resultados, secundarizando o processo, no entanto, o que vimos em sua gestão foi uma intensificação da aplicação de testes, constatando, mais uma vez, a sintonia de seu governo com os Organismos Multilaterais e com os princípios neoliberais presentes no governo anterior.

Krawczyk (2008) menciona que, pela implantação do PDE:

O poder executivo busca reverter várias situações que tornaram difícil a governança da área: o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino

fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país (KRAWCZYK, 2008, p. 800).

A autora considera também o PDE como um reflexo das desigualdades entre as escolas brasileiras, tanto no que se refere às condições de aprendizagem, quanto em relação a condições físicas e recursos materiais. Isso porque as ações por ele contempladas englobam desde a instalação de luz elétrica, até a implantação da alfabetização digital (KRAWCZYK, 2008). Por meio destas ações, portanto, é possível mensurar a disparidade que ainda existe entre regiões e conseqüentemente entre as instituições escolares, visto que, em algumas, sequer se pode contar com energia elétrica, enquanto que, em outras, já se almeja a utilização de lousa digital, considerada tecnologia de última geração.

Desta forma, verifica-se que o PDE se mostrou uma política marcada, ao mesmo tempo, por continuidade e ruptura, por predominâncias e alternâncias de diferentes modelos de gestão, cujas ações não fizeram enfrentamento aos problemas estruturais da educação brasileira, centrando-se em problemas conjunturais, disponibilizando programas e ações de curto prazo e que vieram reforçar o quadro de superposição e fragmentação das políticas educacionais.

#### 4.3 PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, promulgado paralelamente ao lançamento do PDE, tido como *carro chefe* do PDE, expressão utilizada por Saviani (2007), pode ser considerado como uma estratégia utilizada com o intuito de regulamentar o regime de colaboração entre municípios, estados e união, com a participação das famílias e comunidade, objetivando a mobilização social em torno da melhoria na qualidade da educação.

A integração das diferentes esferas de governo ao Plano se deu por meio de um contrato territorial, a partir do qual, os estados, municípios e Distrito Federal assumiriam a responsabilidade pela execução das 28 diretrizes definidas no Plano,

cujo objetivo consistia em melhorar a qualidade do ensino e, em contrapartida, a União ofereceria apoio financeiro e assistência técnica.

Este Plano apresentou quatro capítulos: I Do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; II O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; III Da Adesão ao Compromisso; IV Da Assistência Técnica e Financeira da União.

No primeiro, definiu a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, juntamente com famílias e comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, e estabeleceu 28 diretrizes a serem seguidas pelos participantes do Plano. No segundo, apresentou o IDEB como o indicador objetivo utilizado para verificar o cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao compromisso. No terceiro, determinou os termos da adesão voluntária dos entes federativos ao Compromisso, e, no quarto, Da Assistência Técnica e Financeira da União, estabeleceu Das Disposições Gerais (seção I) e o Plano de Ações Articuladas (Seção II). Nele, o PAR foi definido como: “Art. 9º O PAR é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a, p. 4).

Na prática, após aderir ao Compromisso os municípios passariam a se responsabilizar pelo cumprimento de 28 diretrizes detalhadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que definiram como prioridade, a aprendizagem dos alunos; o combate à repetência, ao analfabetismo e à evasão escolar; a instituição de mecanismos de avaliação periódica de desempenho; a garantia do acesso, permanência e educação de qualidade; a formação dos Conselhos Escolares; formação de parcerias, entre outras.

De acordo com Adrião e Garcia (2008), “[...] a implementação das diretrizes e o alcance das metas previstas foram operacionalizadas, por sua vez, por meio do PAR”, pois, para concretizar a adesão, os municípios tiveram que realizar um diagnóstico da situação educacional, e, com base neste diagnóstico, formular seu Plano de Ações Articuladas (PAR), contando com a assessoria técnica da União.

Camini (2010) se refere ao Compromisso como um mecanismo para descentralizar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se utiliza do Plano de Ações Articuladas (PAR) como um instrumento para executar seus programas e ações no âmbito dos estados e municípios, cuja legitimidade pode ser observada nos elementos considerados no momento de sua formulação: na

Constituição Federal/88, na LDBEN 9.394/96, bem como em outros compromissos e acordos assumidos anteriormente pelo MEC.

Na Constituição Federal de 88, quando se aborda a questão da construção da unidade entre os entes federados, atribuindo à União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades e qualidade no ensino; na LDBEN nº 9.394/96, quando estabelece em seu art. 8º, parágrafo 1º que “[...] caberá a União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às instâncias educacionais” (BRASIL, 1996a).

De acordo com o MEC, O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um programa estratégico do PDE, que lança um novo regime de colaboração, que busca corrigir a atuação dos entes federados, garantindo-lhes a autonomia, ou seja,

[...] Trata-se de um compromisso fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. A partir da adesão ao Plano de Metas\ PDE, os estados, os municípios e o Distrito Federal passarão à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (BRASIL, 2007f).

Em outras palavras, esperava-se que, por meio do PAR, o governo Federal tomasse conhecimento das prioridades elencadas em cada Estado e em cada município e utilizasse o PDE para melhorar a qualidade da educação e a redução de desigualdades educacionais.

Valendo-nos novamente das contribuições de Camini (2010), pode-se inferir que este mecanismo que envolve municípios e estados em torno de uma política nacional, pautada em diretrizes já estabelecidas, caracteriza-se como uma forma de “democracia induzida ou consentida”, ou seja, na medida em que os estados e municípios aderem ao Plano de Metas, pode estar acontecendo, simultaneamente, “[...] ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância sobre a outra”. (CAMINI, 2010, p. 540).

Recorrendo às autoras Luce e Farenzena (2007), Camini (2010, p. 541) aponta que este tipo de política também pode ser caracterizado como uma “descentralização monitorada”, pois, além da exigência do PAR, utiliza também um

índice (IDEB) para medir e avaliar as ações executadas, entre outros mecanismos de monitoramento.

Todos os municípios brasileiros aderiram ao Compromisso Todos pela Educação e, neste contexto, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) passou a ser utilizado para verificar o cumprimento das metas, reforçando, assim, a ênfase dada às avaliações institucionais, com direito à divulgação dos resultados e ao ranqueamento das escolas, mostrando, de certa forma, um tom de qualidade que tem o mercado como parâmetro e que dá maior visibilidade ao setor privado.

Esta postura do governo favoreceu a consolidação de um Sistema Nacional de Avaliação e o estabelecimento de uma política de premiação por desempenho e mérito, postura bastante incoerente com o discurso apresentado no documento oficial do PDE, que se dizia contrário à política de incentivo do governo anterior.

Diante do exposto, constata-se que, tanto no PDE quanto no Decreto nº 6.094/2007, há uma forte ênfase na aplicação das avaliações Institucionais, como mecanismo para monitorar os resultados atingidos pelas instituições escolares. O artigo terceiro do Decreto nº 6.094/2007 pode confirmar tal indicação:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007a, p. 3).

Neste contexto, segundo Oliveira (2010), a avaliação educacional passou a servir ao controle e à regulação do Estado, e, ao mesmo tempo, como um mecanismo de introdução da lógica do mercado, favorecendo maior competição e desempenho, incentivando valores como individualismo, meritocracia e competência. Logo, a avaliação passou a definir as matrizes curriculares de referência para todos os níveis e modalidades de ensino, em detrimento de um currículo básico de formação nacional.

Krawczyk (2008) considera que, com a implementação do IDEB, o MEC pressupunha que conseguiria amenizar a utilização de mecanismos de manipulação de dados das escolas e/ou do poder político, bem como o favoritismo na distribuição

de recursos por parte da União, no entanto o ministério não esclareceu quais os mecanismos utilizados para evitar esta manipulação de dados e para inibir comportamentos perversos e antidemocráticos, decorrentes da divulgação dos resultados das avaliações institucionais.

#### 4.4 O MONITORAMENTO DAS AÇÕES: DO SIMEC AO PDDE INTERATIVO

No tocante ao monitoramento, observa-se que o MEC assumiu a responsabilidade de atuar de forma mais efetiva na indução de uma educação de qualidade, implementando um Sistema de Monitoramento para acompanhar as ações tanto do PDE como do PAR. Camini (2010) definiu este monitoramento como um:

Instrumento estratégico para organização, acompanhamento e avaliação das metas relacionadas ao apoio técnico do MEC e das ações executadas diretamente pelo município, bem como o traçado de novas estratégias. A realização do monitoramento é de responsabilidade do comitê local, responsável pelo acompanhamento da execução do PAR no município, através do preenchimento de módulo técnico-operacional no Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC (SIMEC) (CAMINI, 2010, p. 543).

Ainda de acordo com Camini (2010), tal monitoramento foi priorizado pelo MEC por fazer parte do processo de planejamento. Assim, por meio dele, são levantados dados que possibilitam reflexão e análise a respeito da situação da educação no município, além do que, monitoramento e avaliação fazem parte do processo de qualificação de uma política governamental.

De acordo com o MEC, este monitoramento se concretiza por meio de um portal operacional e de gestão do próprio Ministério, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal, na área da educação, denominado Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec).

Em 2012, este sistema (Simec) foi modificado, apresentando-se a versão PDE Interativo, baseado na ação do MEC em parceria com as secretarias (municipais e estaduais). Por meio do PDE Interativo, as escolas foram levadas a fazer um diagnóstico de sua realidade e a refletir sobre os seus principais desafios. Esta

plataforma foi disponibilizada a todas as escolas públicas, com o objetivo de disseminar a metodologia de planejamento, tendo começado a ser utilizada para a elaboração de um plano de formação continuada para profissionais da educação básica.

Os princípios apresentados pelo PDE Interativo se pautaram na defesa de que quanto mais a escola reconhecer sua atual situação, diagnosticando os problemas e desafios a serem superados, maior eficiência terá seu planejamento. Neste contexto, o PDE Interativo apresentou um diagnóstico baseado em três eixos: No eixo 1, solicitou informações que refletiam o desempenho da escola em relação a alguns indicadores relevantes para a educação. No eixo 2, centralizou as informações na capacidade de autocrítica da equipe gestora. No Eixo 3, evidenciou fatores que exigiam maior capacidade de mobilização e motivação da comunidade escolar (BRASIL, 2013a).

Nesta proposta, o MEC realizou o acompanhamento do planejamento do PDE Interativo por meio de três etapas: a) “Comitê Estadual”, b) “Comitê Municipal”, e c) “Equipe MEC”. Às Secretarias de Educação coube a responsabilidade pelo gerenciamento e acompanhamento dos planos desenvolvidos pelas escolas (BRASIL, 2013a).

Em 2014, o PDE Interativo passou a chamar-se PDDE Interativo, apresentando-se como uma ferramenta de apoio à gestão escolar, que integra diversos programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), como por exemplo: Mais Educação, Atleta na Escola, Formação Continuada, entre outros, além do PDE Escola.

#### 4.5 A PERSPECTIVA EMPRESARIAL NA EDUCAÇÃO DO GOVERNO LULA

Retomando a questão da atuação de grupos empresariais na definição, formulação e execução das políticas educacionais, Freitas (2012) concluiu que, na perspectiva empresarial, a melhor forma de organizar as instituições escolares é a gestão gerencial e, por isso defende que este tipo de política abrange, em suas categorias centrais, a responsabilização, a meritocracia e a privatização, combinação

denominada por ele de neotecnicismo<sup>36</sup>, cuja base encontra-se na “[...] proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados” (FREITAS, 2012, p. 383), em que a questão de igualdade de condição não é mencionada.

Em relação ao significado da expressão todos juntos pela educação, Freitas (2012, p. 387) afirmou que é fundamental nos “[...] contrapormos à hipocrisia que prega ser possível” esta união, já que “[...] os interesses hegemônicos dos empresários reduzem a educação a produzir o trabalhador que está sendo esperado nas portas das empresas”.

Com base nos autores utilizados para fundamentar esta pesquisa, pode-se deduzir que seria mesmo ingenuidade acreditar que empresários e trabalhadores pudessem estar realmente juntos na luta por uma educação de qualidade, ou melhor, seria ingênuo pensar que uma política governamental pudesse atender, ao mesmo tempo e na mesma proporção, aos interesses de duas classes sociais distintas. Isso porque ambas representam e assumem posições antagônicas no sistema capitalista, marcado pela contradição entre capital e trabalho.

Segundo Mészáros (2011), o Estado, ao propor políticas compensatórias, buscando solucionar os problemas dentro do próprio capitalismo, sem romper com as contradições deste sistema, atua no sentido de ofuscar as contradições da luta de classe, e é justamente este ofuscamento que o Plano de Metas e Compromisso citado anteriormente procura fazer, tentando transparecer a ideia de que todos (empresários e trabalhadores) estão unidos em busca de uma educação pública de qualidade para todos.

Ainda de acordo com Freitas (2012), os riscos, ao se assumir este tipo de política já puderam ser documentados pela pesquisa educacional em países de neoliberalismo avançado – a exemplo dos Estados Unidos da América (EUA), onde as consequências observadas foram: estreitamento curricular; competição entre profissionais da escola; pressão sobre o desempenho dos alunos e preparação para testes; fraudes; aumento da segregação socioeconômica no território; aumento da segregação socioeconômica dentro da escola; precarização da formação do

---

<sup>36</sup>Freitas (2012, p. 383) denomina de *neotecnicismo* a atual versão do tecnicismo, que se apresenta sob a configuração de uma teoria da responsabilização, meritocrática e gerencialista, pela qual a mesma racionalidade técnica de antes se apresenta na forma de *standards*, ou expectativas de aprendizagens aferidas por meio de testes padronizados, com destaque aos processos de gerenciamento da força de trabalho da instituição escolar, baseadas nas concepções da psicologia behaviorista, enaltecida pela “econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea”.

professor; destruição moral do professor; destruição do sistema público; e ameaça à própria noção liberal de democracia.

Na leitura de Freitas (2012), o nosso país vem insistentemente copiando um modelo testado e comprovado como ineficiente, desresponsabilizando cada vez mais o Estado de suas obrigações com a prestação dos serviços sociais públicos, em especial com a educação, colocando-a a serviço dos interesses do mercado.

Peroni (2010) também tem se dedicado a analisar a atuação dos empresários no âmbito educacional, mais especificamente as relações de parceria entre o público e o privado, nas quais pode ou não haver alteração na propriedade, ou seja, a escola pública pode continuar sendo pública, porém com parcerias com o setor privado, regulado pela lógica do mercado, que passa a interferir no processo de gestão, resultando no que alguns autores chamam de *quase-mercado*<sup>37</sup>. Vale destacar que quase-mercado significa dizer que a lógica do mercado é a que orientará a ação estatal.

Os estudos realizados por Peroni (2010) e seu grupo têm focado nas parcerias entre as escolas públicas e o Instituto Ayrton Senna, devido a sua grande atuação nacional, e, também, pelo fato de o mesmo materializar bem as duas propostas, ou seja, tanto a proposta em que se altera a propriedade, como aquela em que isso não se concretiza.

Com o objetivo de analisar tais tipos de iniciativa, ou melhor, estas parcerias, a autora busca estabelecer relações entre as mesmas e as políticas neoliberais (já discutidas anteriormente), que defendem claramente o Estado mínimo, bem como a proposta da Terceira Via, vertente teórica que defende a reforma do Estado por considerá-lo ineficiente (também já abordada nesta pesquisa).

De acordo com a autora, e em sintonia com o que já foi apresentado aqui, a Terceira Via materializada no Brasil por meio da Reforma do Aparelho do Estado, não considera as políticas sociais, dentre elas a educação, como de responsabilidade exclusiva do Estado, as quais, como propriedade pública não estatal ou privada, abrem espaço para a atuação de grupos empresariais. Esta concepção implica a naturalização da ideia de que não é mais possível universalizar

---

<sup>37</sup>De acordo com Bauer (2008), a expressão quase-mercado surgiu no contexto de reorganização do capitalismo, representando uma “forma específica de combinar a regulação do Estado e a lógica de mercado na oferta e gerenciamento de serviços públicos, não havendo contraposição entre as duas lógicas (de público e privado), como ocorria no auge do Estado-Providência”. (BAUER, 2008, p. 565).

os direitos sociais, e “[...] também que o parâmetro de qualidade está no mercado.” (PERONI, 2010, p. 225).

Em síntese, os apontamentos feitos questionam as parcerias não somente por estarem transferindo para o público não estatal ou para o privado os serviços que eram de responsabilidade do Estado, mas principalmente, por representarem projetos que diminuem ou quase extinguem as possibilidades de autonomia da escola, distanciando cada vez mais a gestão democrática do chão da escola, que passa a ser monitorada por agentes externos

#### 4.6 UM BALANÇO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO GOVERNO LULA

Analisando as políticas educacionais implementadas pelo governo Lula e utilizando estudos realizados por pesquisadores no campo educacional, observa-se que o mesmo não apresentou um projeto distinto ao do governo antecessor (FHC), mantendo uma estreita ligação com grupos empresariais na formulação das políticas educacionais, obedecendo às prescrições dos Organismos Multilaterais e dando sequência a diversos programas, como por exemplo, o PDE Escola.

Oliveira (2009, p. 207) considera que, nos dois mandatos do presidente Lula, “[...] houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas”, assim como ocorreram ações que buscaram diminuir as distorções oriundas de um país de grande dimensão e diversidade regional como o Brasil.

A autora aponta, contudo, que as ações pertencentes à esfera educacional implementadas por este governo foram marcadas por políticas ambivalentes, que representam rupturas e permanências em relação às políticas do governo anterior, pois existiu a “[...] tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988” (OLIVEIRA, 2009, p. 208), mas, ao mesmo tempo,

[...] adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões de desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

As concepções traduzidas nas políticas em torno do compromisso de todos para com a educação apontam para o fato de que os baixos níveis de desempenho são decorrentes da falta de compromisso da sociedade em geral e dos profissionais da educação, e não de outras carências como falta de investimento e valorização da carreira docente. Atribuem à educação um caráter voluntarista, que se contrapõe à noção de direito público (OLIVEIRA, 2009) e justificam à sociedade, o desmantelamento do serviço público.

No texto “Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do séc XX”, Frigotto (2011, p. 237-238) faz uma leitura sobre a primeira década do século XXI, analisando a relação entre projeto societário e a educação, mais especificamente a partir de janeiro de 2003, com a posse do presidente Lula, pois, segundo o autor “[...] não é o tempo cronológico que define uma conjuntura, mas a natureza dos acontecimentos e dos fatos, e as forças sociais que os produzem”. Ele considera que o governo eleito tinha em sua origem a tarefa de realizar alterações na natureza do modelo societário brasileiro, porém isso não aconteceu e a opção feita por esta gestão esteve centrada na realização de um governo desenvolvimentista.

Em função disso, não modificou “[...] nem o tecido estrutural de uma das sociedades mais desiguais do mundo, nem a prepotência das forças que historicamente o definem e o mantêm”. E a respeito do tipo de desenvolvimento adotado, Frigotto (2011) recorre a outro autor para defini-lo:

Para Florestan, o que se tem chamado de desenvolvimento, em realidade, tem sido um processo de modernização e de capitalismo dependente em que a classe dominante brasileira, *minoría prepotente*, se associa ao grande capital abrindo-lhe espaço para sua expansão, o que resulta na combinação de uma altíssima concentração de capital para poucos, com a manutenção de grandes massas na miséria, o alívio da pobreza ou um precário acesso ao consumo, sem a justa partilha da riqueza socialmente produzida (FRIGOTTO, 2011, p. 238).

Utilizando-se de uma análise pautada no materialismo histórico, Frigotto (2011) menciona que foi possível perceber, ao mesmo tempo, na década analisada, tanto no plano social como no econômico, continuidade e descontinuidade. Em relação à continuidade, aponta que a década presente insistiu no erro ao conciliar uma minoria prepotente com uma maioria desvalida, por meio do combate à

desigualdade, sob os moldes de uma sociedade capitalista, onde a classe dominante tem como característica ser a mais violenta e despótica do mundo.

No entanto, o autor sublinha que no tocante à continuidade no essencial da política macroeconômica, os caminhos percorridos por este governo se distinguiram do anterior (FHC) em diversos aspectos, tais como:

[...] retomada, ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo. (FRIGOTTO, 2011, p. 240).

Neste contexto, Frigotto (2011, p. 240) considera que o maior problema não está no projeto de desenvolvimento ou na adoção de políticas compensatórias do governo Lula, e sim na questão de não vincularem “[...] a radicalidade que está muito além de simplesmente fazer um governo desenvolvimentista sem confrontar as relações sociais dominantes”. O autor cita Hobsbawm (1992) para justificar tal afirmação, pois, de acordo com o historiador, o desenvolvimento sustentável não pode operar através do mercado, mas sim, contra ele.

Na leitura de Frigotto (2011, p. 241), ao mesmo tempo em que o governo não disputou um “[...] projeto societário antagônico à modernização e ao capitalismo dependente”, mantendo um desenvolvimento centrado no consumo e no estabelecimento de políticas voltadas para massa de desvalidos, harmonizando-as aos interesses da “classe dominante (a minoria prepotente)”, também “[...] não disputou um projeto educacional antagônico, no conteúdo, no método e na forma”.

Como consequência deste abandono por um projeto educativo diferente e em razão do atendimento que foi dado à camada popular (massa desorganizada e despolitizada), Frigotto (2011) aponta como resultado, a política da melhoria por meio de parcerias entre o público e privado, que, por sinal, dominou o campo educacional nesta década.

No plano das políticas educacionais, da educação básica à pós-graduação, resulta, paradoxalmente, que as concepções e práticas educacionais vigentes na década de 1990 definem predominantemente a primeira década do século XXI, afirmando as parcerias do público e privado, ampliando a dualidade estrutural da educação e penetrando, de forma ampla, mormente nas instituições educativas públicas, mas não só, e na educação básica, abrangendo desde o conteúdo do conhecimento até os métodos de sua produção ou socialização (FRIGOTTO, 2011, p. 242).

Deste modo, como afirmado pelo autor, ao invés de o Estado ampliar o fundo público para poder garantir políticas públicas de cunho universal, fragmentou as ações em políticas focalizadas, que não alteraram significativamente suas determinações, ou seja, somente amenizaram os efeitos. Coerente com esta lógica foi dada ênfase aos processos de avaliação de resultados, e conseqüentemente, à sua filosofia mercantil, “[...] em nome da qual, os processos pedagógicos são desenvolvidos mediante a pedagogia das competências” (FRIGOTTO, 2011, p. 245).

Em relação ao envolvimento dos empresários nas ações do campo educacional, como por exemplo, no Compromisso Todos pela Educação e sua adesão ao PDE, Frigotto (2011, p. 245-256) aponta que tal postura revela o “[...] caráter cínico do movimento e a disputa ativa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas públicas”.

No tocante à escola básica, o autor relata que o FUNDEB ampliou o acesso, sem, contudo, ampliar os recursos, ou seja, agora “[...] atende-se mais com menos”, posicionamento coincidente com os de outros autores já utilizados nesta discussão.

Diante do exposto, ficou evidente que alguns aspectos avançaram, se comparados ao governo antecessor, como por exemplo, a ampliação do acesso ao ensino superior, a expansão das universidades públicas federais, políticas afirmativas, o Novo Enem, o acréscimo de um ano no ciclo do ensino fundamental, o ensino a distância, entre outros. As limitações, no entanto, não deixaram de aparecer, sendo a questão da manutenção da lógica econômica, valorizada e empregada no campo educacional pelo governo FHC, um dos pontos mais críticos, pois o que se ensejava por parte dos trabalhadores era um rompimento e não a continuidade.

Ao não atender tal expectativa, o discurso propalado mostrou-se incoerente com as ações, pois a retórica indicava que o governo Lula buscava uma educação de qualidade, rompendo com a condição de submissão da maioria do povo, mas, na

prática, a educação continuou configurando-se como uma ferramenta para preparar trabalhadores adaptáveis ao novo modelo de desenvolvimento.

Evidenciou-se nas propostas educacionais do governo Lula um alinhamento aos princípios da Terceira Via, pois, ao intensificar as parcerias público/privado e, ao estimular a participação dos grupos empresariais na definição de políticas, este governo abriu mão de suas prerrogativas de ofertar educação pública de qualidade, gratuita, unitária e efetivada na esfera pública como dever do Estado democrático.

Dito de outra forma, os empresários, em sintonia com os Organismos Multilaterais, partem do diagnóstico de que a crise encontra-se no Estado, logo vêm no mercado a possibilidade de corrigir as falhas do Estado, assumindo no interior do mesmo a lógica mercantil, por meio da gestão gerencial e da transferência de responsabilidade pelas políticas sociais para o mercado, utilizando-se dos mecanismos de privatização ou parcerias.

Segundo Peroni (2010), esta relação representa projetos societários em disputa, e, assim, a autora conclui seu pensamento, destacando que “[...] a democratização deve ser entendida como a não separação entre o econômico e o político, mas como a materialização de direitos e igualdade social”. (PERONI, 2010, p. 226).

Com esta breve explanação, procurou-se refletir acerca das concepções e rumos que a educação, em especial, as políticas educacionais tomaram no governo Lula, e que direcionaram o planejamento de programas para área educacional.

Por meio da análise dos documentos oficiais, foi possível concluir que este governo manteve as bases da política de seu antecessor, dando sequência às prescrições neoliberais que já vinham sendo desenvolvidas no Brasil desde os anos de 1990, concebendo a educação como um mecanismo de alívio à pobreza e diminuição da desigualdade social.

A manutenção, ou melhor, a ampliação do PDE Escola foi um exemplo desta continuidade, pois, com alterações quase insignificantes no discurso oficial, o governo Lula continuou imprimindo nas escolas uma visão gerencial da educação, com todas as consequências perversas que já foram citadas e que serão aprofundadas no próximo capítulo, destinado a uma explicitação mais aprofundada sobre os princípios da Nova Gestão Pública, com ênfase nas dimensões que compõem o PDE Escola.

## 5 O PDE ESCOLA NO CONTEXTO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

Nesta seção, buscou-se analisar o PDE Escola, no âmbito dos novos modelos de gestão e das políticas educacionais que vêm sendo implementadas sob a égide da Nova Gestão Pública (NGP). Para isso, foram discutidos e explorados alguns elementos que compõem tal modelo de gestão e que permeiam o Programa, no processo de formulação, implementação ou na etapa de avaliação, destacando as dimensões: regulação, planejamento estratégico, *accountability* e governo eletrônico.

Este aprofundamento acerca da Nova Gestão Pública, bem como sua relação com a gestão da educação, mostrou-se pertinente neste estudo por possibilitar a compreensão de que os processos de consolidação desses novos marcos conceituais buscam fortalecer modelos de gestão de caráter gerencial no planejamento e na execução da gestão pública. No Brasil, pode-se dizer que estes marcos foram introduzidos de forma mais sistemática, no contexto da Reforma do Aparelho do Estado, no entanto perpassam o ano 2000.

Para estruturar esta seção, foram analisadas as faces do gerencialismo e, na sequência, alguns elementos estruturantes da NGP e sua relação com a educação. Foram retomadas as pesquisas acadêmicas apresentadas no breve estado da arte (presente na introdução), que direcionaram o olhar para as dimensões citadas, procurando compreender as implicações das mesmas em relação ao contexto escolar.

Convém ressaltar que este novo modelo de gestão veio, segundo Pereira (1999), para sobrepor o modelo burocrático, caracterizado por práticas clientelista ou patrimonialista, tendo como base intelectual e moral as razões pelas quais o Estado tinha entrado em crise, bem como as medidas necessárias para superá-la, já abordadas nesta pesquisa.

No fechamento do capítulo, foram abordados alguns princípios, diretrizes e estratégias relacionadas à efetivação da gestão democrática no contexto escolar, defendida pelos profissionais da educação, comprometidos com uma educação emancipadora, com o intuito de refletir sobre os processos que deveriam condicionar a cultura de participação no interior da escola.

## 5.1 FACES DO GERENCIALISMO

Pereira (1999, p. 29), ideólogo da Terceira Via e ministro do MARE, citado anteriormente, afirmou que a adoção de novas formas de “gestão da coisa pública mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para procedimento” eram necessárias. Por este motivo, adota-se o modelo gerencial (*managerialism* ou *public management*), também conhecido como gerencialismo, na esfera da administração pública.

De acordo com Abrucio (1997), os conceitos do *managerialism* penetraram o campo da administração pública nos EUA e na Grã-Bretanha, a partir da eleição de governos conservadores (Reagan e Thatcher) como mecanismo para reduzir custos e aumentar a eficiência e produtividade da organização. Em outras palavras, o projeto adotado pelos respectivos governos visava reformar o Estado, por meio da retração da máquina governamental.

O mesmo autor menciona, porém, que, nos últimos anos, este modelo não tem sido utilizado somente para reduzir o tamanho do Estado, ou seja, o *managerialism*, posto que “[...] se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadão”. (ABRUCIO, 1997, p. 12).

Neste contexto, convém comentar que alguns conceitos, entre eles o de gestão e qualidade, foram sendo reconfigurados para atender à lógica neoliberal que vinha sendo implementada nos países e, assim sendo, os mesmos passaram a constituir-se como assuntos centrais nas políticas educacionais de viés neoliberal.

Com a introdução do gerencialismo no âmbito da administração pública, surgiram diversas respostas ao esgotamento do modelo burocrático e, ao mesmo tempo, a defesa da necessidade de criação de um “novo paradigma organizacional”, no qual o destaque para a flexibilidade da gestão foi uma das alterações introduzidas (ABRUCIO, 1997, p. 12).

Nos apontamentos de Abrucio (1997), ao longo das últimas décadas, o *managerialism* passou por um processo de transformação substancial, que deu origem a três perspectivas diferentes: o Modelo Gerencial Puro (MGP); o

*Consumerism*; e o *Public Service Orientation* (PSO). Em relação a eles, o autor destaca que as perspectivas não são mutuamente excludentes, pelo contrário, "[...] a passagem de uma a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas". (ABRUCIO, 1997, p. 13).

A respeito do Modelo Gerencial Puro (MGP), primeira fase do gerencialismo, observa-se uma busca pela eficiência, associada a métodos gerenciais do setor privado, onde se destacam: a preocupação com a produtividade; racionalização e controle orçamentário; avaliação de desempenho organizacional; descentralização administrativa; e delegação de autoridade (*empowerment*) aos funcionários. Nota-se que a descentralização se apresenta como um mecanismo importante na delegação de autonomia às agências e departamentos, no entanto, em razão do controle do poder central, o que acaba acontecendo é uma descentralização administrativa, desconcentração de poderes e a não descentralização política (ABRUCIO, 1997).

Abrucio (1997, p. 18) recorre a autores como Gray e Jenkins (1995) para esclarecer que, a princípio, o modelo gerencial era "[...] proposto como uma tecnologia neutra", cujo objetivo seria alterar o funcionamento e a cultura do setor público, e que demonstrava em suas bases uma ruptura entre a política e a administração, fato que, segundo o autor, favoreceu o insucesso de algumas experiências (exemplo: governo Reagan nos EUA).

Outro fator deficiente deste modelo mencionado por Abrucio (1997) refere-se à questão de o mesmo não considerar que as especificidades do setor público dificultam a "[...] mensuração da eficiência e avaliação do desempenho tal qual ocorre na iniciativa privada" (ABRUCIO, 1997, p. 19). O autor utiliza-se de críticos deste modelo para apontar que um dos principais legados do gerencialismo foi, sem dúvida, a busca pela eficiência governamental.

A partir da metade da década de 1980, o modelo gerencial foi ganhando novos rumos, incorporando novos elementos e apresentando basicamente duas transformações: uma relacionada ao funcionamento intra-organizacional, em que conceitos como flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade foram sendo priorizados; e a outra, mais radical e significativa no processo de reconstrução do *managerialism*, que se refere à adoção de serviços públicos direcionados aos anseios dos clientes/consumidores (ABRUCIO, 1997).

Surge, então, o chamado *Consumerism*<sup>38</sup>, como uma reorientação do modelo gerencial puro (MGP), pelo qual a flexibilização da gestão passa a ser o caminho apontado. Neste percurso, pode-se citar também a passagem da lógica do planejamento para a lógica da estratégia. (CROZIER, 1992 apud ABRUCIO, 1997).

Na primeira, prevalece o conceito de plano, o qual estabelece, a partir de uma racionalidade técnica, o melhor programa a ser cumprido. Já na lógica de estratégia, são levadas em conta as relações entre os atores envolvidos em cada política, de modo a montar cenários que permitam a flexibilidade necessária para eventuais alterações nos programas governamentais (ABRUCIO, 1997, p. 20).

A busca pela qualidade nos serviços públicos ofertados aos clientes/consumidores também foi outro conceito incorporado pelo gerencialismo, que encontrou na iniciativa privada o modelo da abordagem da administração da qualidade total (*Total Quality Management* — TQM), e, desta forma, o setor público se espelha no privado para atingir a tão almejada qualidade nos serviços (ABRUCIO, 1997).

Para satisfazer às necessidades, bem como aos anseios dos consumidores, o modelo gerencial faz uso de três mecanismos que, ao mesmo tempo, deixariam o governo mais leve, ágil e competitivo. São eles: a descentralização, a competição e a adoção de um modelo contratual para os serviços públicos (ABRUCIO, 1997). De acordo com Clarke (1993), este modelo de contrato possui três dimensões:

- a. Extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário/não lucrativo, criando uma nova estrutura de pluralismo institucional, contraposta ao antigo modelo de monopólio estatal;
- b. Extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de *quasimarket*;
- c. Desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviço e os consumidores/clientes (CLARKE, 1993, p. 20).

---

<sup>38</sup> Segundo Mendes (2001), o *Consumerism* refere-se à prática de incentivo ao consumo e reproduz uma orientação apolítica de origem gerencial.

Abrucio (1997) analisa que, pela forma como foi posto, o modelo gerencial acabaria subordinado a problemas de curto prazo. Embora tenha avançado em relação ao modelo gerencial puro (MGP), o *Consumerism* recebeu muitas críticas, principalmente pelo fato de conceber o usuário dos serviços públicos como cliente/consumidor. Defende a substituição da expressão cliente/consumidor por cidadão, uma vez que este último mostra-se mais amplo e implica deveres e direitos e não somente liberdade de escolha.

Na verdade, a cidadania está relacionada com o valor de *accountability*, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes, no momento da elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997, p. 24).

Fazendo uso das contribuições de Frederickson (1992), Abrucio (1997) relata que o conceito de consumidor não atende suficientemente à questão da equidade, sendo esta última fundamental no âmbito da administração pública. O autor menciona que o problema da equidade na prestação dos serviços pode agravar-se, na medida em que a competição insere-se no meio dos equipamentos sociais. Exemplificando, quanto melhor for a classificação de uma unidade de serviço público na competição, maior será o recebimento do recurso, melhores também serão os rendimentos dos seus funcionários e, conseqüentemente, os consumidores continuarão a aprovar e a utilizar os serviços. Por outro lado, os equipamentos sociais que não tiverem bons resultados nas avaliações receberão menos recursos, seus funcionários não terão incentivos financeiros e seus consumidores continuarão insatisfeitos.

Para introduzir o conceito de equidade como também o de *accountability* na prestação dos serviços públicos, o modelo gerencial evoluiu para mais uma nova perspectiva: a *Public Service Orientation* (PSO), que busca percorrer novos caminhos na discussão gerencial, explorando as potencialidades e preenchendo as lacunas.

A respeito do conceito de *accountability*, utilizado como mecanismo para se garantir aos cidadãos um maior controle nos serviços, Araújo e Castro (2011, p. 94) apontam que “[...] a ideia era fazer com que os governos tivessem a obrigação de prestar contas à sociedade dos serviços realizados”, ou seja, representa, de certo modo, uma responsabilidade objetiva, contudo, no contexto educacional, as autoras indicam que esta estratégia objetivou:

[...] estabelecer uma nova cultura organizacional no interior das escolas, baseadas nos princípios da gestão estratégica e do controle de qualidade, direcionada para racionalização, eficiência e eficácia dos processos educativos. As diversas formas de *accountability* são medidas que surgem por meio de reformas nos sistemas de ensino para operacionalizar políticas administrativas de regulação dos sistemas escolares. (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 94).

Neste sentido, as autoras indicam que acontece um certo desvirtuamento do conceito original da *accountability*, pois, ao invés de possibilitar o exercício da cidadania plena por parte dos cidadãos, o conceito é incorporado ao modelo gerencial, segundo o qual a eficiência e efetividade são enfatizadas, minimizando custos e maximizando o controle e a fiscalização dos governos sobre as políticas públicas, além de desresponsabilizar o Estado de suas obrigações, culpabilizando a escola e os sujeitos isolados pelo fracasso escolar.

O conceito de competição também é repensado pelo PSO, não no sentido de eliminá-lo, mas enfatizando a possibilidade de cooperação entre as agências, o que poderia garantir o princípio de equidade. Como uma de suas premissas básicas, o PSO tem a conjugação entre *accountability* e o binômio justiça/equidade, o que só seria possível por meio de uma nova cultura cívica (ABRUCIO, 1997).

Embora critique os dois modelos citados anteriormente, o PSO não nega discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre outros, porém busca “[...] aperfeiçoá-los dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importe”, ou seja, a PSO visa “[...] reconstruir o setor público mais do que mudá-lo cosmeticamente”. (ABRUCIO, 1997, p. 28-29).

No campo educacional, este modelo de gestão apresentou-se como um suposto instrumento capaz de resolver os problemas crônicos da educação pública, passando a ser incluído na agenda política “[...] como proposta inovadora e modernizadora da gestão educativa dos governos latino-americanos para garantia do sucesso escolar, tendo influência direta nos projetos políticos dos governos da região”. (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p. 90).

Com base nesta descrição, compreende-se que as políticas educacionais, bem como os diversos programas e projetos de governo foram, a partir deste contexto, instituídos sob o viés deste modelo de gestão, que, de modo geral, visa a estabelecer uma cultura organizacional firmada nos princípios da gestão estratégica

e no controle da qualidade (qualidade total), com o intuito de garantir a racionalização, a eficiência e a eficácia dos sistemas.

Um exemplo é o PDE Escola, que foi disponibilizado às instituições como uma possibilidade de superação dos problemas, dentre eles o fortalecimento da gestão, a melhoria da qualidade do ensino e o combate aos índices de repetência e evasão, mas sempre dentro da lógica do capital, que, sob o discurso da modernidade e da democratização, vivifica os princípios neoliberais.

## 5.2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA (NGP) E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Afinada aos princípios neoliberais, assim como aos da Terceira Via, a NGP defende que os serviços públicos devem ser ofertados pela iniciativa privada, em condições de livre-mercado, com maiores possibilidades de eficiência, mostrando-se, portanto, favorável a privatização dos serviços públicos.

A concepção demonstrada é a de que a iniciativa privada é superior ao setor público e que as soluções técnicas e as práticas administrativas das empresas privadas são propostas às instituições públicas; “[...] o ideal da produtividade; a pressão pela eficiência; a busca pela excelência por meio da regulação e do controle, e ainda, a crença em tecnologias gerenciais que possibilitariam atividades organizadas”, são aspectos marcantes e presentes neste contexto (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 219).

Em suma, a Nova Gestão Pública significa uma perspectiva de organização e funcionamento do Estado que tem como pilares, a atenção focada nos resultados, verificando se há eficiência, qualidade e eficácia dos serviços; gestão descentralizada; criação de ambientes competitivos dentro de instituições públicas; objetivos claros de produtividade e subordinação do controle social (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 219).

Neste quadro, configuram-se as agências reguladoras como entes do Estado, cuja função é controlar os serviços, buscando manter o equilíbrio e orientar as ações dos sujeitos envolvidos (implementadores). Silva e Carvalho (2014) utilizam as considerações de Barroso (2005) para ilustrar que a regulação se refere à forma de intervenção do Estado na condução das políticas, o que leva o Estado a assumir papel de regulador.

Krawczyk (2008, p. 798) menciona que o objetivo da regulação “[...] é manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema”, processo que media as relações entre o Estado e a sociedade, buscando soluções para conflitos e formas de compensação da desigualdade e exclusão, próprias do capitalismo.

Consequentemente, o sistema educacional também sofre implicações deste tipo de relação, como por exemplo, no processo de elaboração do currículo, nas práticas avaliativas e na organização do trabalho escolar, pois, de acordo com Valente (2011), a principal interferência do Estado avaliador ou Estado regulador, no chão da escola, são as avaliações externas.

Como foi apresentado anteriormente, as avaliações têm se configurado como uma das principais ferramentas de regulação da educação, pelas quais os parâmetros e os instrumentos de avaliação têm seguido a lógica do quase mercado, privilegiando o produto e os resultados em detrimento dos processos de construção, desconsiderando os fatores intrínsecos à escola e as classificando de acordo com o mérito (SILVA; CARVALHO, 2014).

Pensando sobre esta questão e tomando como referência o PDE Escola, observa-se que a avaliação permeia todas as etapas do programa, que, a princípio, prioriza as escolas em razão do baixo desempenho no IDEB. Na sequência, projeta as metas a serem alcançadas pelas instituições durante a execução do programa, atrelando o recebimento dos recursos ao rendimento, e, no final, avaliando os resultados atingidos pelas mesmas novamente por meio do IDEB, divulgando os resultados e classificando as escolas, expondo-as a pressões ou cobranças constrangedoras.

Observa-se que, nesta concepção de gestão, os resultados obtidos pelos escolares nas avaliações são o parâmetro de qualidade, ou seja, a ênfase na qualidade se dá por meio dos testes padronizados, deixando transparecer que a qualidade é um processo mensurável, que, ao invés de assegurar melhores níveis de ensino, ranqueia-os.

No tocante ao atrelamento de recursos ao rendimento, Krawczyk (2008) aponta que isso não é uma novidade, pois, desde a década de noventa, a relação entre avaliação, gestão e financiamento vem sendo aprofundada. A originalidade está agora em oferecer atendimento prioritário aos municípios com índices mais baixos.

No contexto do PDE Federal e também do PDE Escola, a autora relata que, por meio deles, o MEC se propõe a atender prioritariamente aos mais necessitados, transferindo automaticamente recursos da União às escolas e às redes educacionais que demonstrem ser capazes de avançar por conta própria, aumentando os valores no caso da elaboração e cumprimento de um plano de trabalho das instituições ou redes educacionais que careçam de apoio técnico (KRAWCZYK, 2008).

Santos (2012), na pesquisa intitulada “O Plano de Desenvolvimento da escola e a produção do consentimento ativo”, alerta para o fato de que o processo de regulação é capaz de produzir consensos necessários à legitimação das políticas de governo. O autor explica que:

Ao se criarem mecanismos de regulação, como as avaliações em larga escala ou o planejamento estratégico, consensos são construídos ativamente. Assim, a regulação é aqui compreendida por duas vias independentes: uma em que a produção de consensos assume função reguladora e a outra em que a regulação é responsável por produzir os consensos necessários à manutenção da hegemonia capitalista (SANTOS, 2012, p. 37).

Santos (2012) explica que, no contexto de reforma do Estado, o governo acabou assumindo funções de planificação estratégica, estabelecendo os objetivos e resultados que se pretendia alcançar e transferindo para o mercado ou para a sociedade civil, a função em prover os serviços educativos, responsabilizando escolas e famílias. Nesta lógica, a regulação se dá por uma série de medidas, que, no atual contexto, se operacionalizam por meio da:

[...] descentralização e avaliação; escola como unidade receptora das políticas; mudanças na concepção de gestão da escola; profissionalização docente, implicando uma política de gratificações por desempenho; liderança vinculada à figura do diretor das escolas, que deverá exercer sua função de acordo com pressupostos técnicos e administrativos. Essas medidas cumprem um papel fundamental para o capital, pois adequam as práticas realizadas às exigências do mercado. Ao convocarem os sujeitos para assumir algumas atividades que outrora ficavam sob responsabilidade do Estado, as políticas neoliberais criam uma nova cultura participacionista pautada na ideia do “faça você mesmo” (SANTOS, 2012, p. 38, grifo do autor).

Com sua pesquisa, Santos (2012) conclui que o PDE Escola tem contribuído com a mudança de paradigma de funcionamento das instituições escolares, não de forma isolada, mas como uma das políticas contemporâneas que foca a escola, culpabilizando-a pelos resultados obtidos nas avaliações em larga escala, incentivando o estabelecimento de parcerias entre as escolas e as empresas privadas, motivando as famílias e comunidade a participarem da rotina escolar e, elegendo o diretor como a principal figura de liderança da escola.

O PDE-Escola tem contribuído para a construção do consentimento ativo, tem servido para “educar” alunos, professores e comunidade escolar. Ele expressa a tentativa governamental de tornar as escolas públicas eficazes, pautadas em liderança, planejamento estratégico, participação, responsabilização, autonomia, descentralização e foco na aprendizagem. Esses pilares são parte, ainda, das estratégias para a manutenção da hegemonia burguesa, através do que Neves (2005) denominou “nova pedagogia da hegemonia” (SANTOS, 2012, p. 271, grifo do autor).

Paralelamente à perspectiva de regulação, a NGP baseia-se também no princípio da *accountability*, compreendido como uma política de responsabilização, que, de acordo com Vidal e Vieira (2011), relaciona-se à prestação de contas, não só pelos resultados, como também pela aplicação do dinheiro público.

No contexto educacional, este princípio caracteriza-se pela transferência de responsabilidade pela manutenção das escolas, em que os próprios gestores, não mais o poder público, são responsáveis pela captação de recursos, bem como pela concorrência no mercado vinculada às avaliações em larga escala, ou seja, as escolas são responsabilizadas pelos seus resultados, sejam eles bons ou ruins.

Na pesquisa intitulada “O processo de implementação do PDE-Escola no contexto das políticas de responsabilização: o caso da cidade do Rio de Janeiro”, Oliveira (2014) menciona que, como marco legal desta política de responsabilização no Brasil, tem-se a criação do PDE, que intensificou o regime de colaboração entre os entes federados e estabeleceu diretrizes para a implantação de sistemas de responsabilização nas esferas subnacionais de governo, definindo metas de qualidade para educação.

A autora indica que o PDE ampliou significativamente o papel da avaliação em larga escala e a colocou como um dos pilares da política atual do MEC, introduzindo inovações neste processo:

i) a incorporação dos objetivos de *accountability*, pela criação de um sistema de metas educacionais; ii) a criação de um indicador sintético de qualidade da educação básica - o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) - que permite monitorar a qualidade da educação brasileira; iii) a definição de metas de desempenho para o país, redes de ensino e escolas (OLIVEIRA, 2014).

Oliveira (2014) direciona o olhar para o PDE Escola, por se tratar de uma política de responsabilização, voltada para escolas com baixo desempenho no IDEB. A autora considera que a integração do programa ao PDE/Plano de Metas representou uma tentativa do governo federal de responsabilizar as escolas de baixo desempenho, pressionando-as a melhorar seus índices e a prestar contas à sociedade pelos serviços prestados.

Também demonstrou ser uma forma de o governo federal dar legitimidade às suas próprias ações junto à população como ente principal na coordenação da política educacional. À medida que o PDE-Escola se reestruturou e adquiriu novo formato, especialmente a partir de 2011, no âmbito do PDE-Interativo, os elementos da prestação de contas e, da própria responsabilização, se tornaram mais evidentes nos documentos do programa (OLIVEIRA, 2014, p. 249).

O planejamento estratégico (PE) representa outro componente da NGP, cujas raízes encontram-se nas empresas privadas e cujo objetivo consiste em garantir maior eficiência, eficácia e controle dos resultados esperados.

Silva e Carvalho (2014) relatam que o planejamento estratégico representa um modelo de planejamento com “aspecto técnico-racional”, que simplifica ao máximo os objetivos almejados, destaca o aspecto técnico em detrimento dos aspectos políticos, culturais e filosóficos, coloca os gestores ou administradores como os únicos responsáveis pelo processo de planejamento e definição de objetivos, ou seja, as “[...] decisões são tomadas pelos níveis superiores de gestão e/ou administração e, após aprovados, são impostos aos demais segmentos”. (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 223).

Com base no que já foi descrito nesta pesquisa, pode-se inferir que o planejamento estratégico segue a mesma linha de racionalização empresarial, e, pensando no Programa em questão, ele minimiza os aspectos políticos, filosóficos e culturais, ao se sobrepor o Projeto Político Pedagógicos das instituições.

De acordo com Parente Filho (2001), o planejamento estratégico é um processo gerencial que possibilita o estabelecimento de um rumo a ser seguido, uma via mais flexível, participativa, adaptável, de longo prazo, menos normativa e compulsória do que o planejamento tradicional.

Na concepção do Ministério da Educação, trata-se de um processo gerencial que objetiva alcançar uma situação desejada, de forma mais eficiente e eficaz, concentrando esforços e recursos, baseando-se na melhoria das decisões operacionais, na delegação de autoridade e responsabilidade e na comunicação, contemplando a definição de um claro foco estratégico, o compromisso da gerência e a adequada alocação de recursos (BRASIL, 2006a).

No contexto da educação brasileira, o planejamento estratégico, segundo Parente Filho (2001), começou a ser utilizado pelo MEC no projeto Monhangara<sup>39</sup>, na segunda metade da década de oitenta, destinado às regiões Norte e Centro-Oeste, cuja base foi concebida em uma visão estratégica.

Em 1991, o MEC dedicou-se a preparar outros projetos, agora destinados à região Nordeste, em parceria com os estados e com o Banco Mundial, onde os pensamentos e princípios estratégicos orientaram todas as etapas do processo (preparação, negociação, o conteúdo e o gerenciamento). Um desses programas foi o projeto Nordeste, precursor do Fundescola, já mencionado neste texto, constituído com base em seis estratégias: aperfeiçoamento da gestão; fornecimento de livros; capacitação de professores e diretores; realização de melhorias na condição física e no mobiliário das escolas; promoção de inovações e melhoria do desempenho do MEC (PARENTE FILHO, 2001).

Em meados da década de noventa, o MEC intensificou a utilização do planejamento estratégico, ao elaborar o seu PPE (1995/1998), também já abordado por este estudo em seção anterior, e definiu ações para os diferentes níveis e modalidades de ensino. Ao ensino fundamental, a partir de 1998, por meio do Fundescola, disponibilizou o PDE Escola que pressupunha a definição da visão estratégica e o plano de suporte estratégico (PARENTE FILHO, 2001).

De acordo com os autores do manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”, o PDE Escola é um processo gerencial de

---

<sup>39</sup> Programa de Educação Básica preparado pelo Ministério da Educação, em parceria com os estados das respectivas regiões, durante a primeira metade dos anos 1980 e financiado pelo Banco Mundial (PARENTE FILHO, 2001).

planejamento estratégico coordenado pela liderança da escola e elaborado de maneira participativa pela comunidade escola. Com o Programa, as escolas fazem um diagnóstico de sua situação, definem seus valores, sua visão de futuro, sua missão, seus objetivos estratégicos, bem como estratégias, metas e planos de ação necessários para alcançá-los, a fim de alcançar um objetivo maior: melhorar a qualidade do ensino que a escola oferece, medida pelo nível de conhecimento que seus alunos adquirem na escola e pelos índices de aprovação.

Fonseca (2003, p. 313) aponta que “[...] a base teórica-metodológica do PDE-Escola provém da visão sistêmica, segundo a qual os objetivos são orientados racionalmente para resultados ou produtos”. Este apontamento parece bastante pertinente, na medida em que o PDE Escola introduz um modelo de planejamento que privilegia a estrutura do sistema educativo, que tem como alvo principal a racionalização de gastos, a eficácia operacional e a busca de resultados. Para Amaral Sobrinho (2001, p. 17):

A metodologia utilizada para elaboração e implementação do PDE-Escola segue os princípios do planejamento estratégico, onde a liderança formal da escola assume a responsabilidade pelo direcionamento e a coordenação do processo de elaboração do plano de desenvolvimento, abrindo o processo à participação efetiva de todos os segmentos da escola e da comunidade escolar, na busca de ações de melhoria do desempenho dos alunos.

Contudo, segundo Silva e Carvalho (2014), as limitações deste tipo de planejamento giram em torno de sua função primordial, que é “[...] atender às necessidades do sistema econômico e, principalmente, porque, parte de análises quantitativas de necessidades específicas”. (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 224). Nesta linha, Parente Filho (2001) alerta para o fato de que, no âmbito da educação, esta abordagem técnica acaba por negligenciar os aspectos políticos e institucionais da educação.

Nas considerações de Fonseca e Oliveira (2009), o PDE Escola foi um produto vendido ao sistema, capaz de resolver todos os problemas crônicos das instituições escolares, porém, ao adotar um modelo de planejamento único para todas as regiões do país, ignoraram-se as particularidades de cada uma, suas histórias e as identidades próprias também são desconsideradas.

Na medida em que sua função é atender às exigências do sistema econômico, o atendimento aos anseios da comunidade local e às realidades distintas fica impossibilitado, ou seja, pode-se dizer que, nesta lógica, só existe um setor a ser contemplado: o econômico.

Na pesquisa realizada por Cadinha (2014), intitulada “Programa PDE-Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola na gestão educacional da rede pública de ensino de Niterói-RJ”, o Programa é analisado enquanto uma estratégia de governo, cujo principal objetivo é fortalecer a gestão das escolas, dispondo, para isso, de um instrumento de planejamento estratégico, baseado nos princípios da gestão educacional democrática.

Com base em seus estudos, a autora aponta que este instrumento de planejamento disponibilizado pelo programa cumpre somente a função de auxiliar no planejamento, clareando aspectos despercebidos pelas escolas, levando-as a refletirem sobre seus índices, não garantindo, porém, a efetivação da participação de todos na sua construção, nem o fortalecimento da gestão escolar, conforme preconiza em sua metodologia (CADINHA, 2014).

Em outra pesquisa realizada por Dalcorso (2011), denominada “O Planejamento estratégico: um instrumento para o gestor escolar da escola pública”, foram analisados trinta e um planos de ação de diferentes escolas de São Paulo, com o intuito de compreender como o uso do P.E, enquanto um instrumento gerencial, pode promover um melhor desempenho na gestão dos processos internos da escola.

Por meio das considerações da autora, nota-se que o planejamento estratégico é concebido por ela como uma das ferramentas que auxiliam a organização das ações no cotidiano da escola, proporcionando reflexão e responsabilização por parte de todos os envolvidos na efetivação dos objetivos traçados. Relata que o referido planejamento contribui didaticamente com o processo de reconhecimento da realidade e com a elaboração das metas que se pretende atingir.

Nas palavras da pesquisadora, o Plano representa um instrumento a favor da transformação da realidade, logo, não deve resumir-se em:

[...] um documento apenas formal para cumprir uma obrigatoriedade administrativa. Ele deve ser um instrumento vivo na rotina escolar.

Deve servir de orientador para o trabalho do gestor e da sua comunidade. Nele devem estar contidas as necessidades reais de quem ele representa (DALCORSO, 2011, p. 56).

Na compreensão que permeia esta pesquisa, o PPP já cumpre esta função, e principalmente, não desconsidera os aspectos políticos, culturais e filosóficos que sustentam a concepção de educação defendida, pois, ao que nos parece, o PDE Escola fortalece o viés tecnicista.

Uma terceira pesquisa que foca o planejamento estratégico, intitulada “O papel do diretor na implementação do PDE-Escola: uma experiência em Juiz de Fora”, a autora, uma das supervisoras do MEC na Bahia, reitera que este instrumento tem servido para criar nas escolas um espaço de discussão acerca da proposta pedagógica, do currículo, dos índices apresentados nas avaliações em larga escala, da gestão, e tem favorecido a criação de contundentes mecanismos de participação dos pais e comunidade escolar, nos processos educativos (MIRANDA, 2010).

Como a autora direciona sua pesquisa para o ato de planejar, discute a relação do planejamento estratégico, disponibilizado por meio do PDE Escola, e o Projeto Político Pedagógico, concluindo que o primeiro serve para operacionalizar o segundo, e que ambos se complementam, ou seja, um não acontece sem o outro.

Vimos, nesta pesquisa, que o planejamento que se faz no âmbito da escola deve ser sustentado por um PPP consistente e construído por toda a comunidade escolar. Por conseguinte, para que as intenções e desejos preconizados nesse projeto saiam do papel e sejam operacionalizados, é imprescindível que a escola elabore, também de forma coletiva, um planejamento eficaz. Portanto, compreendemos que os dois se complementam e um não acontece sem o outro. Não queremos, com isso, tomar partido pelo tipo de planejamento objeto deste estudo, o planejamento estratégico. Acreditamos, sim, que toda unidade escolar que pretenda alcançar os seus objetivos precisa adotar uma forma de planejamento (MIRANDA, 2010, p. 102).

A utilização do planejamento estratégico na área educacional se deu como uma forma de alterar a organização e gerência das escolas, com vistas a melhorá-las. Silva e Carvalho (2014), contudo, apontam que, dado seu caráter burocrático na condução dos processos de organização do trabalho pedagógico, o mesmo não tem conseguido contribuir substancialmente com o avanço na qualidade da educação.

Pelo que já foi exposto neste texto, constata-se que as diferenças entre os dois modelos de planejamento em questão são notórias, tanto na formatação quanto na estrutura, logo, não há como serem complementares. Isso porque o planejamento orientado por meio do PDE Escola (estratégico) apresenta uma estrutura rígida, burocrática e pormenorizada, enquanto o PPP, pelo menos teoricamente, demonstra um caráter mais democrático, quando construído coletivamente, e não centrado na figura do diretor, expressando os desejos, possibilidades e necessidades da comunidade escolar, com vistas a uma educação de qualidade.

Outro pilar de sustentação na NGP, bastante ligado ao nosso objeto de estudo, é o chamado governo eletrônico, que, de acordo com Silva e Carvalho (2014), caracteriza-se por uma diversidade de ferramentas tecnológicas utilizadas pelas instâncias governamentais para disseminação de informações, como por exemplo: portais, plataformas e sistemas eletrônicos virtuais.

Os autores recorrem a Medeiros e Guimarães (2004) para apresentar algumas definições a respeito do governo eletrônico, utilizando-se de fontes como o Banco Mundial:

Governo Eletrônico refere-se ao uso, por agências governamentais, de tecnologias de informação (como redes de longa distância, internet e computação móvel) capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias podem servir a diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, *empowerment* do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental (BANCO MUNDIAL, 2006).

Reiteram, contudo, que este tipo de governo está relacionado “[...] ao desenvolvimento de ferramentas gerenciais informatizadas” que permitem ao governo e aos gestores de modo geral, o acúmulo de dados eletrônicos que, por sua vez, possibilita um controle maior das informações e dos processos gerenciais e concomitantemente, “[...] integração dessas ferramentas (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 226).

Deste modo, por meio de tais ferramentas e mecanismos ligados à incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que surgiram no contexto da Revolução da Informática ou Terceira Revolução Industrial, e que deram origem à chamada Sociedade da Informação, as organizações

governamentais puderam ampliar a disponibilização de informações públicas, originando o chamado Governo Eletrônico (SILVA; CARVALHO, 2014).

Dois fatores podem justificar a adesão dos governos aos sistemas eletrônicos. Um deles é a necessidade de aumentar a arrecadação e o aprimoramento dos processos internos, o chamado fazer mais com menos; e o outro, é a pressão por parte da sociedade para que o governo aperfeiçoe seus gastos, atuando com transparência, qualidade e universalidade na oferta dos serviços públicos (MEDEIROS; GUIMARÃES, 2004 apud SILVA; CARVALHO, 2014).

De acordo com Silva e Carvalho (2014), em função desta adesão e incorporação das TICs aos processos governamentais terem acontecido no contexto da Reforma do Estado, acarretaram a adoção dos princípios gerenciais como norte para o desenvolvimento de programas de governo eletrônico e apontam que “[...] o governo eletrônico está atrelado à perspectiva do Estado Gerencial, bem como aos paradigmas da Nova Gestão Pública” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 228), cujas ações primam pela prestação de contas e concessão de recursos para o cumprimento de metas estabelecidas nas políticas públicas.

Por outro lado, essas ferramentas gerenciais vinculadas às TICs corroboram com a responsabilização e a transparência do governo, ou também chamada *accountability*, uma vez que todas as ações e programas governamentais estão disponibilizados on-line e, assim, contribuem, também, para o controle social dos cidadãos, ou seja, os cidadãos também têm acesso às informações e transações das instituições públicas (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 228).

Na concepção destes autores, o Governo Eletrônico configura-se como um “[...] veículo de aproximação e comunicação entre Estado e sociedade/governo e cidadão” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 228) que, juntamente com o planejamento estratégico, *accountability* (responsabilização), regulação, entre outros, definem os contornos da NGP, bem como os seus desdobramentos na organização do Estado e das políticas públicas, em especial, a educação (SILVA; CARVALHO, 2014).

No contexto educacional, tem-se assistido à criação de mecanismos de monitoramento e acompanhamento de forma intensificada nos últimos anos, o que tem possibilitado ao MEC um controle maior sobre as ações dos municípios e estados. Neste sentido, as ferramentas gerenciais utilizadas pela NGP, além de permitirem este controle sistemático do desempenho de cada unidade escolar “[...]”

podem contribuir para o controle social e de prestação de contas do governo” (SILVA; CARVALHO, 2014, p. 229). Como por exemplo, o PDE Escola.

Tendo estes apontamentos em vista, pode-se dizer que tal monitoramento eletrônico acaba formatando e homogeneizando as ações direcionadas à implementação da política, colocando em cheque o grau de autonomia que os governos locais têm para gerir os processos de gestão e reforçando a concepção gerencial de administração.

No tocante ao PDE Escola, no término do ano de 2008 o mesmo foi inserido em uma plataforma eletrônica denominada Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), do Ministério da Educação, sendo possível, a partir de então, sistematizar e monitorar o programa on-line. Por meio deste sistema, o MEC planeja o orçamento público, no que se refere aos gastos com educação, englobando todas as etapas do ciclo orçamentário, utilizando o referido sistema como um portal operacional e de gestão do ministério.

Na pesquisa realizada por Taques (2011), intitulada “O PDE-Escola nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas”, encontram-se apontamentos consideráveis em relação ao monitoramento do programa, operacionalizado por meio do Simec, tal como:

O SIMEC pode ser acessado de qualquer computador conectado à internet, representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados na área educacional. A intenção do MEC é que, com metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, [...]possa assim disponibilizar, para consulta pública, os relatórios dos programas elaborados pelos estados e municípios que aderiram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (TAQUES, 2011, p. 153).

No levantamento de dados realizado pela pesquisadora, é apontada uma melhora no programa após a inserção no Simec. De acordo com os gestores entrevistados, a plataforma facilitou o acesso ao plano, simplificou o preenchimento dos instrumentos e diminuiu a burocracia, sendo a questão da facilidade de comunicação com o MEC a principal vantagem que a inserção trouxe, pois a comunicação “ocorre sem intervenções, facilitando o acesso a informações, desburocratizando o desenvolvimento do programa, além de proporcionar uma maior transparência no repasse de recursos.” (TAQUES, 2011, p. 155).

Algumas questões precisam ser repensadas acerca das informações coletadas como, por exemplo, a fato de possibilitar o acesso rápido de qualquer computador conectado à internet não comprometeria o tempo da administração escolar, via de regra do gestor, levando-o a realizar atividades fora do horário de trabalho? Isso não afetaria a qualidade do ensino, uma vez que está ligada às condições de trabalho do profissional? Como as informações ficam disponíveis para consulta pública, não seria também mais um mecanismo para responsabilizar as pontas? Estes são alguns questionamentos que precisam ser feitos cotidianamente.

Em 2012, surge o PDE Interativo, apresentado pelo MEC como uma ferramenta a serviço das escolas, que visa a auxiliá-las na realização de seus planejamentos. Com base na mesma metodologia do PDE Escola, esta ferramenta foi disponibilizada a todas as escolas que quisessem utilizá-la, mesmo sem vinculação ao PDE Escola e sem recebimento de recursos federais. De acordo com o MEC

O PDE Interativo é a ferramenta de planejamento da gestão escolar disponível no SIMEC para todas as escolas públicas. Ele foi desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com as secretarias estaduais e municipais e sua principal característica é a natureza auto-instrucional e interativa de cada tela. Ou seja, além das escolas e secretarias não precisarem mais realizar formações presenciais para conhecer a metodologia e utilizar o sistema, este interage permanentemente com o usuário, estimulando a reflexão sobre os temas abordados. As mudanças tiveram como principal objetivo facilitar o acesso e a navegação da equipe escolar e de todas as pessoas interessadas em conhecer a ferramenta (BRASIL, 2013a).

O PDE Interativo está organizado em etapas que auxiliam as escolas a identificar seus maiores problemas, definir ações para alcançar seus objetivos, aprimorar a qualidade do ensino e da aprendizagem e, conseqüentemente, melhorar os seus resultados. Estas ações reúnem-se em um plano, dividido em quatro partes, sendo elas: identificação; primeiros passos; diagnóstico; plano integrado.

Estes tópicos serão mais aprofundados no próximo capítulo, destinado a uma apresentação mais específica do PDE Escola, no entanto convém destacar que o item diagnóstico encontra-se dividido em três eixos: resultados; intervenção direta; intervenção parcial ou indireta. Na intervenção parcial, encontra-se a dimensão Gestão que “[...] trata especificamente da equipe gestora e dos temas ligados aos

aspectos mais gerenciais do cotidiano da escola, incluindo os processos internos e as finanças” (BRASIL, 2013a, p. 41).

Formagio (2013), na pesquisa intitulada “A implementação do PDE-Escola em unidade escolar do município de Passos/MG”, fez um comparativo entre o PDE Escola e o PDE Interativo e apontou que um aspecto que diferencia os dois é que o PDE Interativo dá ênfase à formação continuada do professor, o que não acontece no PDE Escola, que por sua vez, foca nos pais e comunidade.

Na página oficial do PDE Interativo, aparece o seguinte aviso:

A partir de 2012, o PDE Interativo será o sistema utilizado pelas escolas públicas para elaboração do Plano de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica. Assim, todas as escolas que desejem indicar profissionais para participar de cursos de formação continuada oferecidos pelo MEC em 2013 devem elaborar o seu Plano de Formação no PDE Interativo (BRASIL, 2013a).

A autora aponta que o PDE Interativo não deve ser utilizado somente por uma pessoa, mas por toda comunidade escolar, pois fornece mecanismos de participação por meio dos Conselhos Escolares. De acordo com Formagio (2013), “Todo o trabalho em grupo permanece e é dele que surgem as discussões e as respostas às indagações que vêm nos questionamentos on-line” (FORMAGIO, 2013, p. 56).

Camini (2010, p. 543) analisa o monitoramento eletrônico e o define como um “[...] instrumento estratégico para organização, acompanhamento e avaliação das metas relacionadas ao apoio técnico do MEC”, concebido por parte do MEC como uma das partes que compõem o processo de planejamento, na medida em que fornece elementos que embasam reflexão e debate acerca da situação analisada.

Deste modo, a autora considera que a proposta de monitoramento, acompanhamento e avaliação, realizada através do sistema on-line do MEC, mostra-se, em certa medida adequada, mas destaca que é imprescindível que a mesma “[...] venha acompanhada de outras ações presenciais.” (CAMINI, 2010, p. 544). Ou seja, a utilização dos recursos tecnológicos – TICs – em si mesmos, não seria um problema e poderia até mesmo ser uma boa aliada no processo de gestão dos sistemas de ensino. O problema está na forma como estas tecnologias são utilizadas, no sentido de controlar e responsabilizar escolas e municípios isolados pelo resultado do processo educativo.

### 5.3 CONSIDERAÇÕES EM RELAÇÃO À EDUCAÇÃO

Esta breve descrição proporcionou uma compreensão do objeto de estudo desta pesquisa à luz dos princípios da Nova Gestão Pública e das prescrições dos Organismos Multilaterais, pois, como já relatado, o PDE Escola foi criado em 1998, no contexto das reformas educacionais brasileiras, apresentado como uma metodologia de planejamento estratégico, centrado na racionalização, na eficácia e na eficiência do desempenho da gestão escolar, ou seja, conceitos intimamente ligados a este modelo de administração descrito, e que, de modo geral, procuravam disseminar a ideia de que o bom desempenho da escola depende da forma como a mesma é gerenciada.

Pode-se constatar que o PDE Escola apresenta em sua composição elementos característicos da NGP, como planejamento estratégico, regulação, *accountability*, governo eletrônico, entre outros, empreendidos no campo educacional, aprofundando o gerencialismo na educação e a utilização de ferramentas oriundas do setor privado.

Estas ações não colaboram com uma formação integral do indivíduo, pois, de modo geral, favorecem os aspectos técnicos do ensino, em detrimento dos políticos, culturais e institucionais que compõem a realidade das escolas, e apresentam-se como uma perspectiva reducionista dos processos educativos.

Laval (2004) considera que, neste modelo, as instituições escolares são gerenciadas pelas demandas individuais e, simultaneamente, pelas necessidades sociais de mão de obra, em detrimento da lógica política de igualdade, solidariedade e redistribuição, ou seja, a educação passa a ser “[...] considerada como um bem capital”. De acordo com o autor, no plano social, a educação de qualidade passa a ser concebida como investimento em que a escola se “[...] transforma em um campo vasto de competição” (LAVAL, 2004, p. 89-90).

Este tipo de política, baseada nos princípios descritos nesta seção, encontra-se disseminada por todo país e, desta forma, a concepção de gestão democrática vai sendo ressignificada e distorcida, distanciando-se cada vez mais daquele modelo almejado pelos trabalhadores da educação, modelo este que contempla a participação do trabalhador tanto no momento de formulação de políticas como no interior da escola.

A partir das discussões realizadas na primeira seção, que sustentam esta pesquisa, é importante destacar que o padrão de gestão adotado pela administração pública se altera em função da reestruturação do capitalismo e suas crises, ou seja, a gestão não é algo a ser analisado de forma abstrata, mas relacionada ao modo de produção vigente na sociedade em questão.

Partindo deste pressuposto, procurou-se fazer referência a três modelos de gestão: a burocrática, a gerencial e a democrática, enfatizando-se a gerencial em razão de ser o modelo que predomina na gestão pública e nas instituições públicas escolares, e o que melhor retrata o Programa investigado. No entanto, na sequência, serão abordados, de forma breve, os princípios, fundamentos e concepções da gestão democrática, presentes na legislação brasileira, mas muito embrionários ainda no seio das escolas públicas.

#### 5.4 CONCEPÇÕES, PRINCÍPIOS E ESTRATÉGIAS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Tomando por base o contexto brasileiro no início dos anos 1980, período marcado pela abertura política e pelo fim do regime ditatorial, observa-se grande mobilização por parte dos trabalhadores, em especial dos profissionais da educação, em torno de uma maior participação na política, de um regime mais democrático e da descentralização do poder. Contudo, de acordo com Castro (2009), este movimento não era novo na esfera educacional, pois já podia ser observado desde os anos 1930, com o Manifesto dos Pioneiros.

Ruiz (2014) destaca o papel relevante que os trabalhadores da educação assumiram neste contexto, contribuindo significativamente com o processo de formulação de políticas que garantissem o direito à educação pública gratuita e a inserção do princípio da gestão democrática na legislação, como por exemplo: CF/88, LDBEN 9.394/96 e PNE 2001-2011.

Ruiz e Marinheiro (2015) apontam que a gestão democrática, motivo de luta e muita reivindicação por parte dos trabalhadores da educação, representados por seus sindicatos e organizações afins, pressupõe:

[...] participação de toda comunidade na organização do trabalho pedagógico, na elaboração do projeto político-pedagógico, na organização e participação de Conselhos Escolares e nos processos de decisão coletiva, no interior das instituições escolares. Uma

participação sócio-política que vai do planejamento, passa pela execução das atividades e desemboca na avaliação de todo processo (RUIZ; MARINHEIRO, 2015, p. 612).

No entanto, paralelo a este processo, como já citado anteriormente nesta pesquisa, ocorre o avanço da corrente neoliberal por todo o mundo capitalista, que se concretiza no Brasil de forma mais contundente no processo de reforma do Aparelho do Estado (1995), em que outro modelo de gestão (a gerencial) foi sendo adotado pelas instituições públicas, distorcendo e descaracterizando o conceito de gestão democrática e afastando-o dos princípios que foram defendidos pelos trabalhadores da educação.

Diversos autores brasileiros, entre eles, Paro (2001), Oliveira (2015) e Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), concebem a gestão democrática como um instrumento importante, capaz de viabilizar a construção de uma escola pública realmente de qualidade, democrática, autônoma e participativa, voltada ao atendimento da maioria da população. A este respeito, Castro (2009, p. 35) afirma que “[...] por ser representativa do interesse e do compromisso da escola e do seu entorno, a gestão democrática pode contribuir, significativamente, para o sucesso da escola”.

Convém mencionar que, nesta concepção, o conceito de qualidade é entendido como possibilidade de construção de um currículo pautado na realidade local, na integração dos agentes envolvidos na escola e na participação ativa da comunidade no processo de desenvolvimento do trabalho escolar.

De acordo com Dourado (2003), para a efetivação da gestão democrática na escola, alguns aspectos básicos devem ser destacados como: os mecanismos de participação da comunidade escolar e a garantia de financiamento por parte do poder público. Por mecanismos de participação tem-se: Conselhos Escolares, APM, APMF, Grêmios Estudantis, Planejamento participativo, entre outros, concebidos como canais que legitimam a gestão democrática e possibilitam a descentralização de poder dentro da escola.

Outra ideia central, segundo Dourado (2003), é a de que a gestão é um processo construído por meio da articulação entre os sujeitos, ou seja, seria resultado do aprendizado de participação baseado no dissenso, na convivência e no respeito às diferenças. Neste sentido, torna-se necessário a criação de condições e espaços de vivência, diálogo e práticas democráticas no âmbito da escola.

Compreendendo a gestão democrática como combinação de ações coletivas, esta se difere substancialmente de processos decisórios centrados na figura do diretor, como na gestão gerencial. Assim, a democratização da gestão implica ações compartilhadas, com a participação de todos, na qual algumas noções devem estar articuladas, como a noção de eficiência, eficácia e efetividade social.

Para Oliveira, Moraes e Dourado (2016), a efetividade social, representada pela garantia de acesso e de permanência, com qualidade social para todos, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, é a noção que dá conta de responder esta questão. “Assim, eficiência, eficácia e efetividade social da escola revelam a compreensão e o alcance da função social da educação e da escola que a comunidade escolar quer” (OLIVEIRA; MORAES, DOURADO, 2016, p. 7).

Dourado (2003) avalia que, sendo a gestão um ato político, sempre exigirá uma tomada de decisão política e um posicionamento, que, conseqüentemente, indicará uma determinada lógica e expressarão interesses, princípios e compromissos assumidos em torno da educação.

A elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico também representa um mecanismo importante na implementação da gestão democrática, pois retrata o resultado de um longo processo de discussão, que demanda tempo, dedicação, estudo e aprendizagem por parte dos envolvidos. Além do mais, rompe com o dualismo entre quem elabora e quem executa, e carrega consigo a valorização da cultura local e o compromisso com a melhoria da qualidade do ensino.

Com base nos apontamentos feitos, percebe-se a gestão democrática como uma alternativa de superação do caráter centralizador, autoritário e hierárquico presente em nossas escolas, e, ao mesmo tempo, como uma possibilidade de participação e autonomia, o que, no entanto, não é uma tarefa simples e muito menos um processo pronto, mas sim, algo embrionário no interior de cada escola.

Compreende-se que não há como avançar na democracia escolar se aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos não forem avaliados, tais como: a universalização do acesso e controle social; o conceito de democracia na escola; a perspectiva neoliberal de gestão e de qualidade que concebe a escola sob o viés produtivista empresarial, muito presente nas políticas e programas governamentais; a participação via voluntariado ou em forma de parceria com o setor privado; e principalmente, a atuação dos grandes grupos empresariais na formulação das políticas e programas educacionais.

Talvez por isso Ruiz e Marinheiro (2015, p. 616) indiquem que todas estas aspirações em torno de uma gestão mais democrática e participativa só sejam viáveis mediante outro sistema de produção, “mais democrático e menos excludente”.

Na próxima seção será realizada uma descrição mais detalhada dos aspectos técnicos do PDE Escola, analisando-se os procedimentos necessários para sua elaboração, bem como os critérios para seleção, repasse financeiro, entre outros, presentes nos dois governos em foco: FHC e Lula.

## **6 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE Escola)**

Nesta seção, o objetivo foi realizar uma descrição mais técnica do Programa, baseada em: procedimentos metodológicos, manual de orientação, critérios de participação, financiamento, princípios, objetivos, entre outros aspectos que auxiliam a descrevê-lo com rigor, focando as duas gestões priorizadas nesta pesquisa (FHC e Lula), pois, no governo Dilma não foram encontradas alterações que necessitassem ser mencionadas.

Para compor esta seção, foram analisados os seguintes documentos: Projeto Fundescola: Manual de Operação e Implementação do Projeto – MOIP: orientações gerais (BRASIL, 2002); Manual Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio de um planejamento eficaz (BRASIL, 2006a); a Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007, que institui o Plano de Desenvolvimento da Escola (BRASIL, 2007h); o documento PDE ESCOLA: Orientações para as escolas públicas estaduais construídas a partir do documento Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PARANÁ, 2008); a Resolução nº 4 do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de 17 de março de 2009; A Resolução nº17 do Programa Dinheiro Direto na Escola, de 19 de abril de 2011 (BRASIL, 2011e); a Resolução nº 25 do PDE Escola, de 24 de maio de 2011 (BRASIL, 2011d); a Resolução nº 22 do PDE Escola, de 22 de junho de 2012 (BRASIL, 2012); a Resolução nº 49 do PDE Escola, de 11 de dezembro de 2013 (BRASIL, 2013b); Manual de Usuário do PDE-Escola/Simec (BRASIL, 2008a); Manual de Operacionalização – PR (2011); Manual do PDE Interativo (BRASIL, 2012); Manual do PDDE Interativo (BRASIL, 2014a); e as plataformas eletrônicas do: SIMEC, do PDE Escola; do PDE Interativo e do PDDE Interativo.

Buscou-se apontar as possíveis alterações sofridas pelo Programa com a troca de governo, bem como seu processo de implementação no Estado do Paraná. Para isto, foi retomada, de forma breve, sua trajetória histórica, abordando-se os aspectos relevantes à sua compreensão.

## 6.1 PERCURSO HISTÓRICO E ELABORAÇÃO DO PDE ESCOLA

Conforme já mencionado, o PDE Escola foi lançado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como uma das principais ações do extinto Fundescola, direcionado para regiões que apresentavam baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), conhecidas como Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs), por meio do qual se pretendia introduzir nas escolas o planejamento estratégico, como uma ferramenta para se atingir a eficiência e a eficácia na educação. De acordo com Oliveira, Fonseca e Toschi (2005), neste contexto, o Programa foi considerado o projeto nuclear do Fundescola, por enfatizar a gestão escolar e focar no aluno.

Oriundo de um acordo de financiamento entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial (BM), o Programa foi executado em parceria com as secretarias estaduais e municipais, como intuito de promover ações de melhoria na qualidade das escolas de ensino fundamental, aumentando o acesso e a permanência das crianças nas escolas. O PDE (como era denominado a princípio) apresentou-se como uma ferramenta gerencial que buscava um maior comprometimento de diretores, professores e funcionários das instituições com os resultados educacionais.

Nas condições acordadas entre o Fundescola e o Banco Mundial, constavam algumas exigências para que as escolas pudessem ser contempladas com o PDE Escola, como por exemplo: possuir mais de 200 alunos matriculados no ensino fundamental, ter um diretor que demonstrasse liderança forte na comunidade e possuir uma Unidade Executora (UEX) constituída para administrar e prestar contas dos recursos recebidos pela escola (BRASIL, 2002).

Amaral Sobrinho (2001), um dos formuladores das orientações oficiais do Programa, enfatiza que a metodologia utilizada no momento de elaboração e implementação do Plano baseava-se nos princípios do planejamento estratégico, nos quais a liderança da escola (representada pelos gestores) assumia a responsabilidade em direcionar e coordenar a construção do mesmo, envolvendo a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar, objetivando ações que pudessem melhorar o desempenho dos alunos.

No discurso oficial, por meio da elaboração do PDE Escola, as instituições reconheciam suas realidades, apontavam seus objetivos, estratégias e planos de

ação, pensados coletivamente para atingir as metas estabelecidas, definindo o que ela representa, o que pretende fazer, onde ela almeja chegar, de que maneira, com quais recursos, assim como, os responsáveis pelas ações elencadas.

Em relação ao recurso, Amaral Sobrinho (2001) informa que os valores tinham como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental, indicado no Censo Escolar do ano anterior à assinatura do convênio, cujo valor máximo poderia chegar até R\$ 15.000,00 por escola/ano.

**Tabela 3** – Financiamento das ações do PDE/Fundescola/MEC

Número de alunos	Total (em R\$)
De 200 a 500 alunos	6.200,00
De 501 a 1000 alunos	10.000,00
De 1001 a 1500 alunos	12.000,00
Acima de 1500 alunos	15.000,00

**Fonte:** Fonte: Amaral Sobrinho (2001, p. 23).

Neste contexto, o Programa apresentou cinco fases: implantação, expansão e consolidação I, II e III, nas quais as escolas tiveram direito a três anos consecutivos de financiamento, de acordo com seu estágio no Programa. No entanto, na medida em que estas avançavam no processo de operacionalização do Programa, o percentual do Fundescola/MEC diminuía gradativamente, suscitando o aumento da participação financeira dos estados e municípios.

**Tabela 4** – Percentual de participação do Fundescola/MEC

Modalidade	Financiamento Fundescola %	Financiamento Estado/Município %	Ano de financiamento
Implantação	100	0	1º
Expansão	70	30	1º
Consolidação I	50	50	2º
Consolidação II e III	30	70	3º

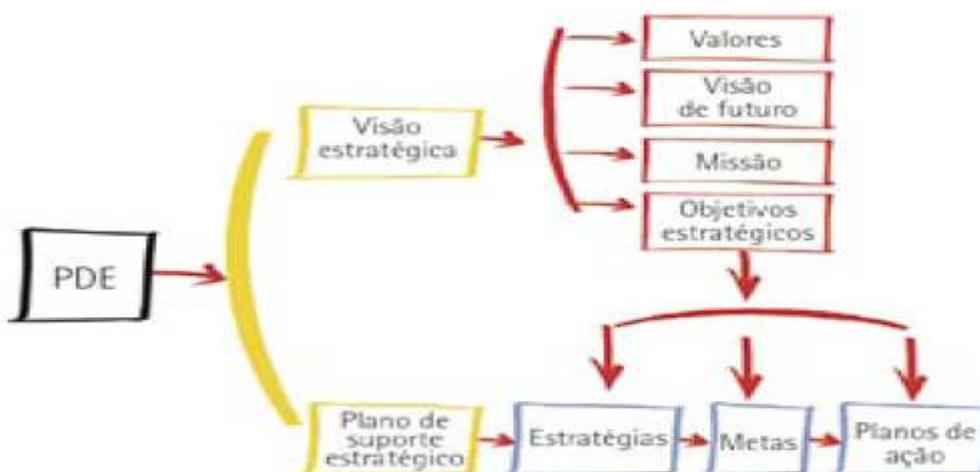
**Fonte:** Amaral Sobrinho (2001, p. 24)

Para orientar a preparação e elaboração do PDE Escola, o MEC distribuiu às escolas o Manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola:

“aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”, um referencial único, que apresentava de forma detalhada todos os passos a serem seguidos na execução do Programa. Neste manual, o Programa foi apresentado como uma ferramenta gerencial, cujo intuito seria auxiliar a unidade escolar pública a definir suas prioridades estratégicas, a converter tais prioridades em metas, a decidir o que fazer para alcançá-las, a julgar se os resultados haviam sido atingidos e a avaliar o próprio desempenho (BRASIL, 2006a).

Quanto à sua estrutura, o mesmo foi dividido em duas partes: visão estratégica e plano de suporte estratégico. Na visão estratégica, “[...] a escola identifica os valores que defende; a sua visão de futuro; sua missão, que constitui sua razão de ser; e seus objetivos estratégicos”. No plano de suporte estratégico, define “[...] o conjunto de estratégias, metas e plano de ação” que tornarão possível, a transformação da visão estratégica em realidade (BRASIL, 2006a, p. 22). A figura abaixo ilustra a divisão:

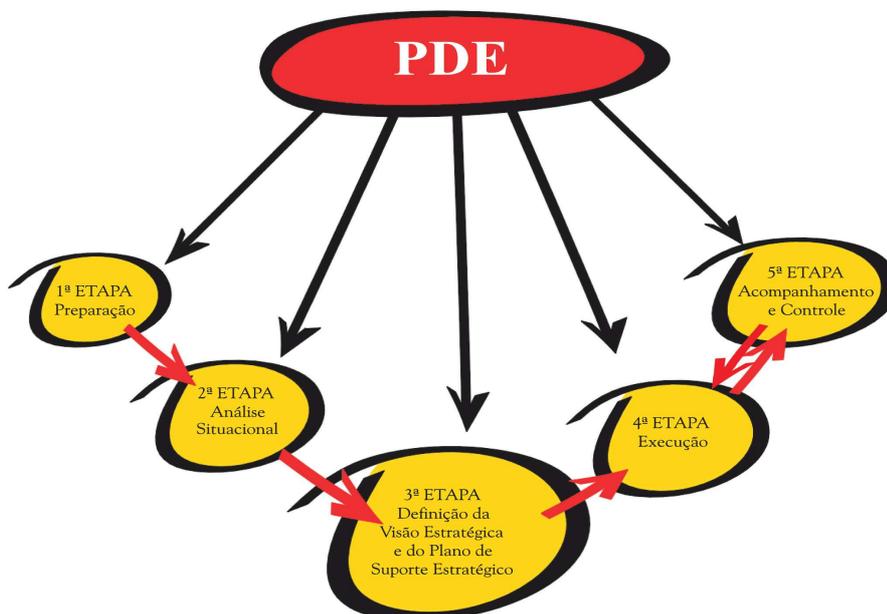
**Figura 2 – Estrutura do PDE Escola**



Fonte: Brasil (2006a, p. 22).

Segundo o MEC, para que o Plano fosse executado de forma exitosa, cinco etapas precisavam ser percorridas em sua elaboração, sendo elas: preparação, análise situacional, definição da visão estratégica e do plano estratégico, execução e acompanhamento e controle. Conforme ilustração:

**Figura 3 – Etapas do PDE Escola**



Fonte: Brasil (2006a, p. 23).

Na preparação, a escola deveria se organizar para elaborar o Plano, elencando os procedimentos a serem seguidos, definindo as atribuições, explorando o material e divulgando o processo a ser realizado para comunidade escolar. Resumindo, constituía-se o grupo de sistematização, indicava-se o coordenador, estudava-se o manual e esclarecia-se a comunidade escolar sobre o PDE (BRASIL, 2006a, p. 24-25).

Na análise situacional ou diagnóstico, era realizado o levantamento de dados e informações acerca da qualidade da escola, contemplando seus diferentes aspectos, ou seja, era o momento em que a escola coletava os dados, analisava-os, refletia e buscava compreender “[...] o que está sendo feito e o que deve ser feito para melhorar o seu desempenho” (BRASIL, 2006a, p. 24). Esta etapa servia para a escola “[...] conhecer seus problemas, as causas que os geraram e tomar medidas para combatê-los, visando melhor atender as partes interessadas” (BRASIL, 2006a, p. 39). Para isso, eram disponibilizados três instrumentos:

- A) Levantamento do perfil e funcionamento da escola;
- B) Análise dos critérios de eficácia;
- C) Avaliação estratégica da escola;

Na definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico, a escola elaborava a sua visão estratégica (valores, visão de futuro, missão e objetivos) e seu plano de suporte estratégico (estratégias, metas e plano de ação), com vistas a alcançar os objetivos estratégicos. Nesta etapa, a escola:

[...] define não só o que fazer (objetivos estratégicos) e para quem (clientes ou beneficiários), mas também como vai fazer (estratégias), quanto (metas sempre quantitativas), com quem (responsáveis), quando (prazo), onde (local), quanto custa (custo) e quem paga (financiamento) (BRASIL, 2006a, p. 125).

De acordo com as orientações contidas no manual, esta fase deveria ser desenvolvida de forma bastante organizada, o que exigia forte liderança, espírito de equipe e envolvimento de todos, evitando-se, assim, o fracasso do que foi estabelecido.

Durante execução, monitoramento e avaliação, os planos de ação estabelecidos pelas escolas deveriam ser executados, acompanhados de forma sistemática pelos responsáveis. Era o momento em que mecanismos de elaboração de relatórios e divulgação dos dados deveriam ser criados. Se fossem necessárias, medidas corretivas eram planejadas.

Todas as etapas eram detalhadas minuciosamente no Manual, que orientava passo a passo os processos pelos quais as escolas deveriam passar, a saber: preencher tabelas, elaborar resumos, sintetizar dados e informações coletadas, entre outros. Estas orientações revelavam que ele foi planejado com a intenção de não permitir que a escola desviasse os passos, rumo a um planejamento supostamente eficaz. O Manual apontava que a comunidade escolar poderia participar em alguns momentos, pois, “[...] embora todos possam e devam opinar, é importante e necessário criar uma estrutura que garanta a elaboração e a implementação do PDE de maneira organizada e eficaz” (BRASIL, 2006a, p. 27).

A estrutura proposta pelo manual era a seguinte: Grupo de Sistematização do PDE; Comitê Estratégico; Coordenador do PDE; Líderes de Objetivos Estratégicos; Gerentes dos Planos de Ação; e Equipes dos Planos de Ação. Para acompanhar as escolas, existia uma equipe de assessores técnicos, composta por funcionários da

Secretaria de Educação de cada município, capacitados pela Coordenação Geral do Programa Fundescola/MEC<sup>40</sup>.

Em 2007, durante a gestão do presidente Lula, este programa foi relançado por meio do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), tornando-se um programa nacional, disponibilizado a todas as escolas cujo IDEB (BRASIL, 2005) tivesse sido igual ou inferior a 2,8 para os anos iniciais e 2,7 para os anos finais do Ensino Fundamental, alterando substancialmente o critério de participação e, ao mesmo tempo, ampliando o público-alvo.

De acordo com a Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007, que instituiu o Plano de Desenvolvimento da Escola, o mesmo tinha como finalidade,

[...] fortalecer a autonomia de gestão das escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, bem como a definição de um plano de gestão para melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2007h, p. 1)

No Art 1º, ficava instituído o PDE Escola com o objetivo de diagnosticar problemas, metas e plano de ação para as escolas da rede pública de educação básica, que deveria ser implementado por meio da execução de processos gerenciais, presentes no segundo artigo, sendo eles: autoavaliação da escola; definição de sua visão estratégica; e elaboração de plano de ação. As etapas para a elaboração do plano de ação foram apresentadas no Art. 3º:

I - preparação: a escola inicia o processo de auto-organização com a designação do coordenador do Plano e criação do Grupo de Sistematização;

II - auto-avaliação: momento em que a escola analisa: a) seu nível de eficiência e produtividade, tais como, por exemplo, taxas de evasão, abandono escolar, desempenho, dentre outras, conforme instruções do Ministério da Educação ou do FNDE; b) como a própria escola se situa em relação aos fatores que ela controla e que podem contribuir para a melhoria da qualidade do ensino; c) quais os principais problemas da escola e quais são suas causas; e d) quais as potencialidades da escola para superar os problemas identificados.

III - elaboração do plano estratégico: momento em que a escola: a) discute sua visão, sua missão, seus valores e os objetivos estratégicos a serem atingidos; b) define as metas a serem alcançadas e as estratégias a serem adotadas em um período de

---

<sup>40</sup> Para conhecer na íntegra todas as tabelas e formulários disponibilizados às escolas para execução do Plano, acessar o Manual: Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (BRASIL, 2006a).

dois a três anos; e c) define o plano de ação, com o detalhamento necessário para explicitar as condutas a serem adotadas para alcançar as metas definidas;

IV - execução: adoção prática das condutas definidas no plano estratégico;

V - monitoramento: acompanhamento e avaliação contínuas da execução do Plano (BRASIL, 2007h, p. 1).

A Portaria apontava no Art. 4º que os planos das escolas seriam orientados pelas respectivas secretarias, em regime de colaboração com a União, que, representada pelo MEC, ficaria responsável por capacitar os técnicos quanto ao uso da ferramenta.

O mesmo manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz”, foi distribuído a todas as escolas em 2007, para que a direção do estabelecimento de ensino tomasse conhecimento do Programa.

Atendendo ao Decreto nº 6.094 (BRASIL, 2007a) que dispunha sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, já mencionado nesta pesquisa, o primeiro passo para adesão ao PDE Escola foi a realização do termo de cooperação técnica.

A partir do termo assinado, o MEC selecionou as escolas prioritárias, que receberiam os recursos financeiros por dois anos consecutivos, cujos procedimentos foram regulamentados pela Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008 (BRASIL, 2008b), do FNDE, e que tiveram a execução de seus planos orientada pelas secretarias de educação.

O repasse e a prestação de contas seguiram as normas definidas na Resolução nº 4, do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de 17 de março de 2009. Convém destacar que os valores repassados às Unidades Executoras das escolas foram definidos em razão do número de alunos matriculados, conforme o Censo Escolar do ano anterior. O referencial de cálculo dos valores a serem repassados às escolas, segundo a resolução mencionada, foi o seguinte: para as escolas que estavam sendo contempladas pela primeira vez com os recursos do PDE Escola:

**Tabela 5**– Referencial de Cálculo da Parcela Principal

Intervalo de Classe de Número de Alunos	Valor do Repasse (R\$)		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	10.500,00	4.500,00	15.000,00
100 a 499	14.000,00	6.000,00	20.000,00
500 a 999	23.800,00	10.200,00	34.000,00
1.000 a 1.999	30.100,00	12.900,00	43.000,00
2.000 a 2.999	37.100,00	15.900,00	53.000,00
3.000 a 3.999	45.500,00	19.500,00	65.000,00
Acima de 3.999	52.500,00	22.500,00	75.000,00

**Fonte:** Brasil (2006a).

Já no segundo ano de execução do Programa, ou seja, para as escolas que já tinham sido contempladas uma vez com os recursos do PDE Escola, a base para cálculo foi a seguinte:

**Tabela 6** – Referencial de Cálculo da Parcela Complementar

Intervalo de Classe de Número de Alunos	Valor do Repasse (R\$)		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	7.000,00	3.000,00	10.000,00
100 a 499	9.100,00	3.900,00	13.000,00
500 a 999	12.600,00	5.400,00	18.000,00
1.000 a 1.999	15.050,00	6.450,00	21.500,00
2.000 a 2.999	18.550,00	7.950,00	26.500,00
3.000 a 3.999	22.750,00	9.750,00	32.500,00
Acima de 3.999	26.250,00	11.250,00	37.500,00

**Fonte:** Brasil (2006a).

Em meados de 2009, o MEC lançou uma nova versão do manual para orientar as ações das escolas durante a execução do Programa, considerada pelo mesmo mais simples e instrumental. Nesta versão, os instrumentos passaram a ser inseridos em uma plataforma digital (Simec), criada pelo governo federal com o objetivo de controlar e monitorar algumas ações, como as do PDE Escola e as do

PAR, por exemplo. Neste período, a metodologia do PDE Escola foi disseminada entre um número restrito de escolas (somente as contempladas pelo Programa).

Para acesso à plataforma, o diretor precisava realizar um cadastro com seus dados pessoais e, ao iniciar o preenchimento, era informado sobre o valor recebido pela escola, dividido em capital e custeio. Na sequência, abria a página do diagnóstico, dispondo do instrumento 1 e instrumento 2, da síntese autoavaliativa e, por último, do plano de ação.

As ilustrações abaixo podem dar uma noção acerca do formato e funcionamento da plataforma:

**Figura 4 – Eixos PDE Escola no Simec**

The screenshot shows a web interface titled "Formulário de Diagnóstico". At the top right, there are two status indicators: "Respondido" with a green checkmark and "Não Respondido" with a yellow warning triangle. Below this is a table with three rows:

<b>Escola</b>	CEF 01 DO GUARA
<b>Município</b>	Brasília
<b>Estado</b>	Distrito Federal

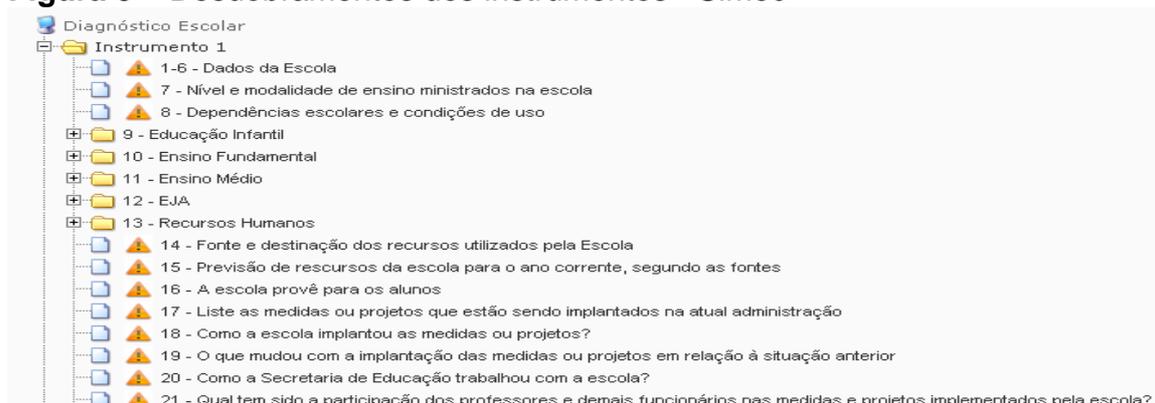
Below the table, there are two links: "Abrir Todos" and "Fechar Todos". Underneath is a tree view structure:

- Diagnóstico Escolar
  - Instrumento 1
  - Instrumento 2
  - Síntese da auto-Avaliação
  - Plano de Ação

**Fonte:** Brasil (2008a).

Estes instrumentos desdobravam-se em itens e subitens que deveriam ser preenchidos na totalidade. Conforme as abas iam sendo completadas, o sistema ia indicando a porcentagem dos tópicos ainda sem preenchimento. Constavam mais de sessenta itens em que o (s) responsável (is) pelo preenchimento optava, dentre as ofertas do sistema, pela que mais se encaixava na realidade da escola, assinalando: sempre ou muito bom (5); na maioria das vezes (4), às vezes ou regular (3); raramente ou fraca (2); e nunca ou muito fraca (1), pontuando de acordo com as escolhas.

**Figura 5 – Desdobramentos dos instrumentos - Simec**



Fonte: Brasil (2008a).

O Plano de Ação era direcionado por meio do diagnóstico realizado, no qual os índices com pontuações menores, considerados críticos pelo sistema, desdobravam-se em ações que deveriam ser executadas com vistas a superar o problema apontado. Estas ações poderiam ser financiáveis ou não.

**Figura 6 – Plano de Ação - Simec**

Plano de Ação											
<b>Escola</b>	E.E. EDUC VISTA ALEGRE										
<b>Município</b>	São Gonçalo										
<b>Estado</b>	Rio de Janeiro										
<b>Objetivo Estratégico:</b>	Elevar o desempenho acadêmico dos alunos.										
<b>Líder do Objetivo:</b>	Prof. Maurício										
<b>Estratégia:</b>	Aumentar a taxa de aprovação nas disciplinas e séries críticas.										
<b>Meta:</b>	Aumentar de 59% para 89% a taxa de aprovação em Português dos alunos na 5ª série.										
<b>Indicador da Meta:</b>	[(Nº de alunos da 5ª série aprovados em Português / Nº de alunos da 5ª série) x 100] Documento contendo relatório de desempenho dos alunos da 5ª série em Português.										
<b>Gerente de Plano de Ação:</b>	Profª Diomar										
<b>Início:</b>	02/2009										
<b>Revisão:</b>	Bimestral										
<b>Data Término:</b>	12/2009										
Desdobramento das Metas em Planos de Ação											
Nº	Descrição	Início	Término	Responsável	Resultado Esperado	Indicador	Capital (R\$)	Custeio (R\$)	Quem Financia	Tipo do Programa	Categoria
1	Capacitar 6 professores de Português das séries finais do ensino fundamental com base no programa elaborado (40 horas).	03/2009	06/2009	Profª Renato	12 professores das séries finais capacitados.	(Nº de professores capacitados / Nº professores a serem capacitados) x 100		315.00	PAF	PDE Escola	1.11. Contratação de serviço para formação dos profissionais da escola para
2	Realizar avaliação diagnóstica dos alunos das séries finais em Português.	02/2009	02/2009	Profª Maria	Avaliação diagnóstica dos alunos realizada.	(Nº de alunos que foram avaliados / Nº de alunos a serem avaliados) x 100. ou Documento contendo a avaliação dos alunos.			Ação sem recurso		
<a href="#">Anterior</a>		<a href="#">Salvar Anterior</a>		<a href="#">Salvar</a>	<a href="#">Salvar Próximo</a>		<a href="#">Próximo</a>				
<a href="#">Voltar</a>											

Fonte: Brasil (2008a).

Observa-se na ilustração da figura 6 que os responsáveis eram nomeados, os prazos para a execução das ações eram estabelecidos, com data de início e término, assim como a previsão do recurso já teria que estar pronta e, depois, cumprida à risca. Após a conclusão do Plano, o gestor encaminhava para o Comitê Estratégico de sua esfera, para ser analisado e aprovado. Caso necessário, o

mesmo retornaria à escola para as devidas correções. Depois de aprovado pelo Comitê, o Plano era encaminhado para o MEC para que se tomassem as providências necessárias, ou seja, para que o setor responsável pelo financiamento do Programa fizesse o repasse às instituições.

Em 2012, foi criada a página do PDE Interativo e o PDE Escola passou a denominar-se PDE Escola Interativo, disponibilizado a todas as escolas como uma ferramenta de planejamento estratégico, não vinculado ao recebimento de verbas, ou seja, disponível para todas as instituições que quisessem utilizar-se da metodologia para realizar seu planejamento. Neste momento, também foi incorporado o item formação continuada. O MEC justificou esta disseminação da ferramenta entre as escolas em virtude da solicitação feita constantemente por elas.

A nova plataforma seguiu os mesmos moldes da versão anterior, porém com pequenas alterações, como por exemplo, a modificação na estrutura do diagnóstico que passou a dispor de três eixos:

**Figura 7 - Eixos PDE Interativo**

EIXO	DIMENSÕES	TEMAS
Resultados	Dimensão 1 – Indicadores e taxas	IDEB
		Taxas de rendimento
		Prova Brasil
	Dimensão 2 – Distorção e aproveitamento	Matrícula
		Distorção idade série
		Aproveitamento escolar
Intervenção direta	Dimensão 3 – Ensino e Aprendizagem	Áreas de conhecimento
		Planejamento pedagógico
	Dimensão 4 – Gestão	Tempo de aprendizagem
		Direção
		Processos
		Finanças
Intervenção parcial ou indireta	Dimensão 5 – Comunidade Escolar	Estudantes
		Docentes
		Demais profissionais
	Dimensão 6 - Infraestrutura	Pais e comunidade
		Instalações
		Equipamentos

Fonte: Manual PDE Escola 2012.

No tocante à elaboração do Plano, no PDE Interativo, esta foi dividida em duas etapas: na primeira continha os grandes desafios, na verdade, os objetivos que a escola almejava atingir durante a execução do Programa, elaborados a partir dos indicadores abordados na Dimensão 1 do Diagnóstico. Na segunda, foram construídos os Planos de Ação, sendo um para cada Dimensão, conforme ilustração da figura 8.

### Figura 8 – Plano de Ação/PDE Interativo

Identificação | Primeiros Passos | Diagnóstico | **Plano Geral** | Progresso de Preenchimento do PDE: 100%

1. PDE Escola | 2. Plano de Formação Continuada

Código INEP: 11026294  
Escola: EMEIEF CRUZEIRO DO NORTE  
Dados da escola: Município : Cacoal, Unidade Federativa : RO, Rede : Municipal

Parcela	Recursos disponíveis PDE	Gastos do PDE	Restante PDE
1ª Parcela:	R\$ 20.000,00 (Capital: R\$ 6.000,00, Custo: R\$ 14.000,00)	R\$ 20.000,00 (Capital: R\$ 6.000,00, Custo: R\$ 14.000,00)	R\$ 0,00 (Capital: R\$ 0,00, Custo: R\$ 0,00)
2ª Parcela:	R\$ 13.000,00 (Capital: R\$ 3.900,00, Custo: R\$ 9.100,00)	R\$ 13.000,00 (Capital: R\$ 3.900,00, Custo: R\$ 9.100,00)	R\$ 0,00 (Capital: R\$ 0,00, Custo: R\$ 0,00)

Orientações: 1.1 Grandes Desafios | 1.2 Planos de ação | 1.3 Visualizar PDE

Para facilitar a definição das ações, o MEC selecionou previamente alguns verbos de ação e os principais objetos para cada verbo. Neste caso, para construir a sentença, a escola deve escolher a Ação, indicar a Quantidade e definir o Objeto da ação. Depois, é necessário descrever o período em que a escola pretende realizar aquela ação e, no campo "Detalhamento ação", descrever algumas características da atividade que será realizada.

Depois de definir a ação e seus objetivos, é necessário responder se são necessários recursos financeiros para realizá-la. Em caso afirmativo, selecione "Sim". O sistema exibirá o botão "Inserir". Neste caso, o OT deve indicar a "Categoria da despesa", escolher um "Item" daquela categoria, definir a "Unidade de referência", escolher "Quantidade" daquele item, descrever o "Valor unitário", informar a "Fonte" e escolher se o item será adquirido com recursos da 1ª parcela ou da 2ª parcela. Observe que o saldo de recursos de cada parcela e a natureza da despesa vão diminuindo à medida em que forem insidos bens ou serviços.

O sistema calculará o valor total e exibirá na rubrica capital ou custo, de acordo com a classificação indicada na Portaria 448/2002. Caso exista divergência de classificação da natureza da despesa em relação aos critérios da sua secretaria, não inclua aquele item, a fim de que não haja problemas durante a execução do plano.

Lembre-se! Antes de inserir as ações, observe o saldo de recursos do Ano 1 e Ano 2 e os respectivos valores de capital e custo.

Grandes Desafios:

- Elevar a taxa de aprovação da escola em 20 % em dois anos no Ensino Fundamental.
- Reduzir a taxa de reprovação da escola em 20 % em dois anos no Ensino Fundamental.
- Elevar o IDEB dos Anos Iniciais em 3 % em dois anos.

2. DISTORÇÃO E APROVEITAMENTO

Metas: 20 %  
Objetivo: Elevar o desempenho acadêmico dos estudantes.

Problemas	Estratégia	Ação																
3 turmas(ões) do ensino fundamental apresento(u)aram taxa de reprovação em Matemática superior(es) à média do Brasil.	Inserir estratégia	Inserir ação																
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Ação</th> <th>Qtd</th> <th>Objeto</th> <th>Detalhamento</th> <th>Período</th> <th>Recurso?</th> <th>Total ação</th> <th>Bens e serviços</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Implantar de aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que</td> <td>2</td> <td>aula(s)</td> <td>implantar de aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que</td> <td>09/04/2012 a 29/09/2012</td> <td>Sim</td> <td>5.527,40</td> <td>Tesoura(ões), Jogo(ões) pedagógico(s), Régua(ões) de fração, Material dourado, Régua(ões), Refil(is) para cola quente, Jogo(ões)</td> </tr> </tbody> </table>	Ação	Qtd	Objeto	Detalhamento	Período	Recurso?	Total ação	Bens e serviços	Implantar de aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que	2	aula(s)	implantar de aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que	09/04/2012 a 29/09/2012	Sim	5.527,40	Tesoura(ões), Jogo(ões) pedagógico(s), Régua(ões) de fração, Material dourado, Régua(ões), Refil(is) para cola quente, Jogo(ões)
Ação	Qtd	Objeto	Detalhamento	Período	Recurso?	Total ação	Bens e serviços											
Implantar de aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que	2	aula(s)	implantar de aula de reforço contra turno duas vezes por semana com professor que	09/04/2012 a 29/09/2012	Sim	5.527,40	Tesoura(ões), Jogo(ões) pedagógico(s), Régua(ões) de fração, Material dourado, Régua(ões), Refil(is) para cola quente, Jogo(ões)											

Fonte: Brasil (2012)

No ano de 2013, o MEC publicou uma nova resolução referente ao Programa, publicada em 11 de dezembro de 2013, destinada a orientar as escolas quanto à aplicação dos recursos. Esta Resolução nº 49/13 (BRASIL, 2013b) continua vigente até o presente momento e trouxe algumas alterações, como por exemplo, o valor destinado ao financiamento do PDE Escola, que diminuiu significativamente.

### Tabela 7 – Referencial de Cálculo

Intervalo de Classe de Número de Alunos	Valor do Repasse (R\$)		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
De 0 a 100	5.950,00	3.000,00	10.000,00
De 101 a 500	8.750,00	3.750,00	12.500,00
De 501 a 1000	12.250,00	5.250,00	17.500,00
De 1001 a 1500	15.750,00	6.750,00	22.500,00
De 1501 a 2000	19.250,00	8.250,00	27.500,00
De 2001 a 2500	22.750,00	9.750,00	32.500,00
De 2501 a 3000	26.250,00	11.250,00	37.500,00
De 3001 a 3500	29.750,00	12.750,00	42.500,00
De 3501 a 4000	33.250,00	14.250,00	47.500,00
Acima de 4000	36.750,00	15.750,00	52.500,00

Fonte: Brasil (2013b).

Com esta Resolução, as duas parcelas enviadas às escolas para a implementação do Programa passaram a ser iguais, mantendo-se o critério referente ao número de alunos matriculados no Censo Escolar do ano anterior ao da publicação da mesma.

A partir de 2014, o PDE Interativo passou a denominar-se PDDE Interativo, alteração que se deu em razão da inserção de novos programas que trabalham sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em uma única plataforma. A novidade foi anunciada pelo governo federal da seguinte forma:

Para 2015, o PDDE Interativo apresenta novidades nas suas etapas de elaboração, como fruto de um processo de construção coletiva entre as equipes dos programas que integram o sistema, possibilitando assim melhorar o planejamento e realizar mais. Neste ano, o Conselho escolar (ou parte dele) deverá assumir as funções do Grupo de Trabalho – GT, na construção do Diagnóstico e do Plano Integrado, isso para que a elaboração do plano seja efetivamente democrática e participativa (BRASIL, 2014b).

Outra novidade lançada em 2015 foi a disponibilização de parte das informações contidas no Diagnóstico para os estados e municípios. Assim, no momento em que os mesmos forem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), as informações poderão ser utilizadas, evitando-se repetições de ações, principalmente as financiáveis. (BRASIL, 2014b).

## 6.2 O PDE ESCOLA NO ESTADO DO PARANÁ

No estado do Paraná, em especial, pode-se dizer que o PDE Escola começou a ser implementado no final de 2007, quando o MEC enviou diretamente às escolas com baixo desempenho no IDEB um material contendo: dois (02) manuais Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (BRASIL, 2006a), um (01) caderno com um estudo de caso e um (01) folheto explicativo.

Neste folheto, o programa foi apresentado pelo ministro da educação, Fernando Haddad, como um Programa voltado à escola, cujo objetivo maior seria institucionalização da cultura democrática de planejamento e gestão escolar, e para isto, dispõe de um processo gerencial de planejamento estratégico capaz de auxiliar a comunidade na realização das ações escolares, entre elas, a execução do Projeto Político Pedagógico.

Na fala do ministro, o MEC não tinha a intenção de que o Programa substituísse o projeto político-pedagógico das escolas, mas sim que favorecesse a sua concretização, e que o seu objetivo maior consistia no desenvolvimento da cultura democrática de planejamento e gestão escolar. Aqui está presente a questão que direcionou o estudo empírico desta pesquisa, descrito no próximo capítulo, que se utilizou das entrevistas, das análises dos documentos das escolas e da observação dos resultados obtidos pelas mesmas, para identificar se a ferramenta favoreceu ou não a democratização da educação, em especial da gestão.

No final de 2007, o então secretário da educação Maurício Requião assinou o termo de adesão do Paraná ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, assumindo a responsabilidade de promover melhorias na qualidade da educação básica, representadas pelo cumprimento da projeção de metas do IDEB. Com esta adesão, tornou-se possível a execução de diferentes programas disponibilizados pelo MEC, dentre eles o PDE Escola.

Em 2008, o MEC divulgou o nome das 148 escolas paranaenses (112 estaduais e 36 municipais) que haviam sido selecionadas para participar do Programa, assim como os valores que cada uma receberia. Em maio deste mesmo ano, foi oferecida a primeira formação técnica para os representantes das Secretarias, cujo objetivo seria habilitá-los para a implementação do Plano.

De acordo com Fank, Oliveira e Taques (2009), neste momento de formação, os técnicos da SEED/PR pontuaram a insuficiência do documento no tocante ao atendimento às peculiaridades das escolas do Paraná, uma vez que as mesmas, bem como as políticas do Estado já haviam avançado em relação à compreensão da gestão democrática. Desta forma, solicitaram autorização do MEC para fazerem algumas reformulações no documento, tentando incorporar as políticas já efetivadas pela gestão 2003-/2006/2007-2010.

Como resultado, tem-se o documento “PDE ESCOLA: Orientações para as escolas públicas estaduais, elaborado a partir do documento Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola” (PARANÁ, 2008).

Nos apontamentos feitos por Fank, Oliveira e Taques (2009), percebe-se uma crítica em relação ao discurso presente nos documentos do MEC, na medida em que este propala a gestão democrática, e, na prática, afasta-se muito deste princípio. Os autores alegam que o atraso da democracia na escola origina-se de descaminhos das políticas educacionais direcionadas à gestão escolar e concluem, afirmando

que, se a gestão democrática não for tomada como método e concepção pelas políticas, “[...] a participação continuará sendo um engodo para escamotear os processos centralizadores e a gestão democrática será mais um dos tantos clichês que se reproduzem nos documentos oficiais” (FANK; OLIVEIRA; TAQUES, 2009, p. 81).

Em sua tese, Santos (2012) analisa o material produzido pela SEED, fazendo comparativos com o material disponibilizado pelo MEC, e chega à seguinte conclusão:

Embora algumas alterações denotem avanço sobre uma nova concepção, adversa às propostas pelo PDE-Escola, em outros casos o que se percebe é a mudança apenas formal dos termos, sem mudar em quase nada o conteúdo e suas implicações sobre a prática escolar. As análises realizadas na versão SEED/PR mostram que a preocupação da equipe técnica responsável pelas modificações no documento esteve voltada à mudança na concepção de gestão proposta pelo PDE-Escola que, como analisado anteriormente, está pautada no gerencialismo. Entretanto, essas mudanças não foram suficientes para alterar a metodologia do PDE-Escola. Em outras palavras, o PDE-Escola continuou como ferramenta de planejamento estratégico, determinando objetivos e metas que as escolas devem seguir (SANTOS, 2012, p. 212).

Como esta tentativa não foi bem sucedida, pode-se dizer que o Programa perpassou governos sem sofrer modificações significativas em sua concepção.

Neste mesmo ano de 2008 foram oportunizadas formações acerca do funcionamento do Programa nos Núcleos Regionais de Educação, sendo que, no Núcleo de Londrina, cidade privilegiada neste estudo, a formação para os diretores das escolas estaduais teve a duração de meio período, ou seja, bastante aligeirada. Dispondo de pouco tempo para uma reflexão mais aprofundada, a formação restringiu-se aos aspectos técnicos do Programa, não tendo sido contempladas discussões sobre a concepção de educação expressa por ele.

Retomando a questão da adesão, convém destacar que ela foi considerada por parte do governo federal como voluntária, embora tenha sido colocada como condição necessária para o recebimento de recursos. Outra condição imposta pelo governo federal foi a execução do PAR.

No manual de Usuário do PDE Escola/Simec 2008, é apresentada a seguinte articulação entre o PDE Escola e o PAR:

O PDE Escola deverá ser elaborado em consonância com o Plano de Ações Articuladas – PAR, fazendo uma correspondência com as 28 diretrizes do Plano de Metas através dos indicadores do diagnóstico. No momento da elaboração do PDE Escola, os técnicos do Comitê Estratégico da Secretaria deverão se apropriar do PAR – Plano de Ações Articuladas do município ou estado, para conhecimento e orientação às escolas na elaboração do PDE Escola. Conhecendo as propostas e destinação de ações, tendo a escola como beneficiária no PAR, a equipe escolar e o Comitê Estratégico, no momento da elaboração, validarão a sua demanda no PDE Escola, evitando repetir ações com recursos do PAF. O PAR – Plano de Ações Articuladas, na dimensão 1 – Gestão Educacional, indicador 4 – Existência de Proposta Pedagógica, prevê a universalização do PDE Escola (BRASIL, 2008a).

Na próxima seção analisaremos a implementação do Programa no município de Londrina, mais especificamente, em duas escolas municipais que executaram a política em questão, buscando compreender, entre outros fatores, como foi colocado em ação, assim como, as implicações para a democratização da gestão escolar.

## 7 O PDE ESCOLA NO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Nesta seção, objetivou-se apresentar uma análise tanto sobre o contexto da prática, os dados empíricos coletados nas duas escolas municipais de Londrina que executaram o Programa nos anos 2015/2016, quanto acerca das informações levantadas junto a Secretaria Municipal de Educação.

A priorização das escolas, por parte do governo federal, teve como base o resultado do IDEB 2011, ano de referência para a proposição do Programa em 2014, quando foram selecionadas as instituições que estavam com índice abaixo da média nacional (3,6 para os anos iniciais e 3,2 para os anos finais), ou figuravam entre os 5% mais baixos da rede de ensino. Estas, contudo, não foram as únicas, pois, na totalidade, o Programa contemplou doze escolas de Londrina, sendo três municipais e nove estaduais (uma indígena).

A análise desenvolvida buscou compreender de que forma ocorreu o processo de implementação do PDE Escola nas instituições, os limites e as contribuições do Programa para melhoria da gestão e da qualidade do ensino, suas implicações para as práticas democráticas no chão da escola, e principalmente, constatar se os objetivos delineados em tal Programa, no que diz respeito ao fortalecimento da gestão democrática e participativa, se concretizaram.

A obtenção dos dados coletados se deu por meio de entrevista semiestruturada junto aos profissionais da escola e técnico da SME, e análise de documentos, tanto das legislações municipais, como dos pertencentes às instituições em questão, como por exemplo: Projeto Político Pedagógico e Plano Estratégico.

Antes de se iniciar o trabalho de campo, foi solicitada autorização à Secretária Municipal de Educação de Londrina, Sr.<sup>a</sup> Janet Elizabeth Thomas, e todas as entrevistas tiveram consentimento dos participantes, tendo os mesmos assinado o termo de Consentimento Livre Esclarecido. Os sujeitos foram intencionalmente selecionados por apresentarem vínculo direto com o Programa, fosse como membro do Comitê Gestor, responsável em acompanhar o processo de elaboração, implementação e avaliação do Programa (no caso do técnico), fosse por integrar a equipe escolar e participar da efetivação da política no contexto da escola (diretores, supervisores e professores, sendo o último indicado pela direção do estabelecimento).

Para análise dos dados coletados na pesquisa, foram elencados quatro eixos: gestão, qualidade, planejamento e formação, além das informações gerais sobre o Programa.

Compuseram este capítulo as análises dos seguintes documentos: relatório do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2011); dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010); relatórios emitidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) referentes ao Censo Escolar e ao IDEB; documentos disponíveis na página da Secretaria Municipal de Educação de Londrina, legislações municipais, como por exemplo, a Lei nº 9.012 de 2002 que institui o Sistema Municipal de Educação (LONDRINA, 2002), a Lei nº 11.043 de 2010 que referenda o Plano Decenal de Educação de Londrina (LONDRINA, 2010), o Decreto nº 1000 de 2013 que regulamenta o processo de eleição de diretores no município, a Lei nº 12.291 de 2015 que adequa o Plano Municipal de Educação (LONDRINA, 2015), entre outros.

Foram utilizados, também, os relatórios emitidos pelo MEC referentes ao PDE Escola, sendo eles: Relação de Escolas Classe A (BRASIL, 2005); Relação de Escolas Classe B (BRASIL, 2007d); Relação de Escolas Classe C (BRASIL, 2007c); Relação de Escolas Remanescentes (BRASIL, 2011c); Relação de Escolas (BRASIL, 2011b); Relação de Escolas (BRASIL, 2014c); e o relatório final do PDE Escola (BRASIL, 2011a).

Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira, faz-se uma breve contextualização da cidade de Londrina, apresentando de forma sucinta sua história, seu panorama educacional (constituição da rede, indicadores e dados estatísticos sobre o ensino) e informações sobre o PDE Escola na região. Na sequência, analisam-se os dados coletados.

## 7.1 DESCRIÇÃO DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Londrina é um município brasileiro, localizado no norte do estado do Paraná, com uma população estimada 548.249 habitantes, sendo a segunda cidade mais populosa do Estado, e a quarta da região Sul do Brasil, ficando atrás somente de Curitiba, Porto Alegre e Joinville (LONDRINA, 2016).

**Figura 9 - Mapa de Londrina**

Fonte: Londrina (2016).

De acordo com a Resolução nº 05, de 10 de outubro de 2002 do IBGE, Londrina dispõe de uma área de 1.650, 809 km<sup>2</sup>, cerca de 1% da área total do Estado do Paraná, dividida em cinco Zonas: Central (09), Leste (13), Norte (09), Oeste (12) e Sul (14), totalizando 54 bairros. Constituída pelo Distrito Sede e mais oito distritos, sendo eles: Lerroville, Warta, Irerê, Paiquerê, Maravilha, São Luiz, Guaravera e Espírito Santo (IBGE, 2016).

Considerada uma cidade jovem, foi fundada em 1929, elevada à categoria de município em 1934, completando neste ano de 2016 oitenta e dois anos. Seu crescimento populacional se deu de forma rápida, principalmente, em razão da sua intensa produção cafeeira, que perdurou até aproximadamente a década de 1970, quando uma grande geada prejudicou significativamente a cafeicultura na região (IBGE, 2016).

Após a chamada geada negra, pode-se dizer que o perfil econômico londrinense foi gradativamente alterado, evoluindo para um diversificado centro industrial e econômico da região, com atividades mais diversificadas, direcionadas ao comércio, indústria e agroindústria. Atualmente, tem-se mostrado também como um importante pólo universitário, dispondo de dezessete faculdades e universidades, com destaque para Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR), o Instituto Federal do Paraná (IFPR), a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC) e a Universidade Norte do Paraná (UNOPAR).

Em relação à economia, o PIB da cidade no ano de 2012 foi de R\$ 12. 826 bilhões, o que a colocava no 45º lugar no ranking das cem maiores cidades brasileiras e, em quarto lugar, na comparação com as demais cidades paranaenses, usando como referência este índice econômico. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Londrina ocupa a décima posição entre os municípios paranaenses, apresentando o valor médio de 0, 824 (IBGE, 2016).

Apesar de ser considerado um dos principais municípios paranaenses economicamente ativos, dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2011) demonstram que 12,35% da população vive na linha da pobreza, configurando o que podemos considerar bastante contraditório. Estima-se que 35.067 famílias encontram-se inseridas no cadastro único para programas sociais do governo federal, sendo 27.071 com renda per capita mensal de até ½ salário mínimo e 16.609 com renda mensal per capita de até R\$140,00 (LONDRINA, 2012).

Esta contradição também pode ser observada nos indicadores educacionais apresentados pelo município, podendo ser citado como exemplo o IDEB 2011, em que Londrina demonstrou resultados bastante insatisfatórios, abaixo de 3 (2,6) na rede estadual, mas, ao mesmo tempo, resultados bem acima da média nacional, próximos de 8,0 (7,3 e 7,5) na rede municipal.

#### 7.1.1 A Educação no Município de Londrina

Um dos principais marcos da educação em Londrina foi a implantação do chamado Ciclo Básico de 02 anos em 1988, que, em consonância com o Plano Nacional de Educação (baseado no Plano Decenal de Educação para Todos), visou à erradicação do analfabetismo e o combate ao fracasso escolar (LONDRINA, 2010), quando as anos iniciais do ensino fundamental ainda estavam totalmente sob a responsabilidade da rede estadual de ensino.

Também como um dos desdobramentos do Plano Nacional de Educação, o sistema educacional do município passou a contar com recursos financeiros oriundos do FUNDEF, que, posteriormente transformou-se em FUNDEB, no tocante ao financiamento da educação básica, ambos indutores da municipalização.

Em relação ao processo de municipalização do ensino, pode-se dizer que algumas peculiaridades e características próprias diferenciaram Londrina das

demais cidades do Paraná, pois a mesma mostrou-se bastante resistente a tal processo. Formalmente, em 1995, a partir do estabelecimento do Termo Cooperativo de Parceria Educacional nº 175/95, firmado entre a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) e a Secretaria Municipal de Educação de Londrina, o regime de cooperação entre Estado e Município foi oficializado, intensificando-se tal processo. Contudo, como uma marca da resistência, até o ano de 2002, Londrina havia municipalizado apenas cinco de suas mais de trinta escolas de séries iniciais (LIMA, 2003).

De acordo com Lima (2003), tal resistência se deu em função de a Secretaria Municipal de Educação de Londrina, juntamente com o Sindicato dos Servidores Municipais de Londrina, o Sindicato dos Professores Estaduais e Municipais, o Conselho Municipal de Educação e o Fórum em Defesa da Escola Pública Gratuita e Universal, avaliar, com base em algumas experiências já vivenciadas, que a municipalização não havia proporcionado nenhuma melhora às instituições e à qualidade do ensino, e principalmente, por não considerá-lo um processo democrático.

Pautando-se nas discussões realizadas no decorrer desta pesquisa, especialmente no tópico da reforma do Estado brasileiro, é possível compreender que a municipalização foi um braço da descentralização do Estado, ambas responsáveis pela repartição de encargos e responsabilidades, apesar de que esta não tenha vindo acompanhada da divisão do poder de decisão, resultando na responsabilização total pelo ensino fundamental municipalizado.

Em 1999, proveniente das deliberações da 1ª Conferência Municipal de Educação, criou-se o Conselho Municipal de Educação de Londrina (CMEL), o que possibilitou uma maior representatividade junto às políticas educacionais locais e permitiu a definição de parâmetros para a política educacional do município. Por meio do CMEL, foi criado, em 2002, o Sistema Municipal de Ensino (SME), Lei nº 9.012/2002 que proporcionou maior autonomia ao município na esfera educacional, respeitando-se as normas vigentes nacionais, e adequando-as às especificações locais.

O SME anunciava como finalidade o “[...] pleno desenvolvimento do ser humano; a formação do educando e dos educadores para o exercício pleno da cidadania; a valorização e promoção da vida; e a produção e a difusão do saber e do conhecimento.” (LONDRINA, 2002, p. 1).

Quanto a sua estrutura e organização, o SME compreende os seguintes órgãos:

- I - a Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo das políticas de educação básica;
- II - o Conselho Municipal de Educação, como órgão assessor da Secretaria de Educação e normativo das escolas da rede municipal de educação básica e das unidades escolares da educação infantil privada;
- III - as escolas de educação infantil e de ensino fundamental, no âmbito da educação básica, mantidas e administradas pelo poder público municipal;
- IV - as unidades escolares - creches e pré - escolas - mantidas e administradas pela iniciativa privada, tanto as de caráter lucrativo, como as comunitárias, confessionais e filantrópicas (LONDRINA, 2002, p. 1).

Para atingir o fim proposto, as ações da Secretaria, conforme anunciava o documento, deveriam se basear nos princípios da gestão democrática, na produtividade, na racionalidade sistêmica e na autonomia das instituições escolares, cabendo à “[...] Secretaria Municipal de Educação planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as atividades de ensino a cargo do Poder Público Municipal no âmbito da educação básica.” (LONDRINA, 2002, p. 1-2).

Quanto ao CMEL, o mesmo assumiu um caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do SME, cujo objetivo consistia em garantir aos grupos representativos a participação na definição das diretrizes educacionais, visando a melhorar a qualidade dos serviços, assim como trabalhar para que a educação fosse garantida a todos, sem discriminação, por meio de políticas educacionais, econômicas, sociais e culturais que garantissem o acesso, permanência e o sucesso à educação continuada e de qualidade, e pela gestão democrática nas escolas (LONDRINA, 2002).

Atendendo à Lei Federal nº 10.172/01 (BRASIL, 2001), que estabelecia o Plano Nacional de Educação (PNE), e que determinava que os estados, municípios e Distrito Federal elaborassem seus respectivos planos, em 2004, o CMEL e a Prefeitura Municipal, representada pela Secretaria Municipal de Educação, juntamente com a sociedade civil, iniciaram o processo de construção do Plano Municipal de Educação de Londrina.

Em 2008, após processos de realimentação, debates e conferências, finalizou-se a proposta do Plano Municipal Decenal de Educação do Município de

Londrina, sendo o material encaminhado à Secretaria Municipal de Educação, que analisou o documento final e encaminhou minuta do PMEL ao Executivo Municipal, definindo as metas e ações no âmbito educacional a serem trabalhadas nos próximos dez anos, com o intuito de alcançar uma educação de qualidade.

Dando prosseguimento ao processo, o Executivo encaminhou o material à Câmara Municipal, e, no dia 6 de outubro de 2010, tem-se a edição da Lei nº 11.043 que referenda o Plano Decenal de Educação do Município de Londrina, tornando-se a lei norteadora do ensino no município. De acordo com tal Plano, compete à Secretaria Municipal de Educação:

- I. Ofertar, prioritariamente, o Ensino Fundamental,
- II. Ofertar a Educação Infantil em Centros de Educação Infantil e pré-escolas;
- III. Ofertar, diretamente ou mediante convênio, educação a jovens e adultos;
- IV. Planejar, supervisionar, dirigir e controlar o ensino público municipal;
- V. Organizar e manter as instituições do seu sistema de ensino;
- VI. Integrar as políticas e planos educacionais do Município, da União e do Estado;
- VII. Democratizar a gestão de seu processo de ensino;
- VIII. Orientar, acompanhar, fiscalizar e controlar as instituições infantis filantrópicas conveniadas e
- IX. Efetuar outras atividades afins no âmbito de sua competência (LONDRINA, 2010, p. 7).

Com base nas transformações econômicas, políticas, culturais e sociais do mundo contemporâneo, o Plano aponta que a educação no município de Londrina tem como objetivo a transformação social, que será alcançada por meio do respeito à diversidade, com uma proposta pedagógica que se baseia na reflexão sobre o ato de ensinar e aprender, com um currículo escolar dinâmico e flexível, que considere os conhecimentos científicos, sem desconsiderar o senso comum, tendo como finalidade maior, a promoção e o crescimento dos seres humanos, contribuindo com uma formação de cidadãos autônomos, críticos e participativos (LONDRINA, 2010).

Para isso, os princípios pedagógicos e educacionais do município têm sido orientados, por exemplo, pelos princípios verificados no relatório Delors, já mencionado nesta pesquisa, segundo o qual a educação se fundamenta em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser. Baseadas também nos PCNs, as propostas pedagógicas de modo geral,

seguem as orientações da UNESCO no que se refere às políticas educacionais, conciliando “[...] humanismo e tecnologia, conhecimento e exercício da cidadania, formação ética e autonomia intelectual” (LONDRINA, 2010, p. 8).

Com base nas discussões já tecidas no decorrer da pesquisa, infere-se que estes pilares acabam justificando, em certa medida, o investimento mínimo na educação, uma vez que o objetivo da educação gira em torno de aprender a conhecer, pois, assim, os meios de comunicação, por exemplo, dariam conta de oferecer as informações necessárias para que os indivíduos pudessem aprender a viver juntos e fundamentalmente, serem os trabalhadores de que o século XXI necessita.

Nesta lógica, à escola básica caberia o papel de ensinar o aluno a ler, escrever e dominar as operações fundamentais, requisito necessário para que se aproprie dos conhecimentos informais, desvalorizando os conhecimentos historicamente construídos e acumulados pela humanidade e secundarizando a importância de uma formação humana integral dos indivíduos.

Para Duarte (2001), o relatório Delors, ao defender a imposição destes quatro pilares para a educação, descaracteriza a importância da escola, dissolve a diferença entre a educação escolarizada e a educação que ocorre no cotidiano, de maneira informal, e secundariza sobretudo o papel do professor.

O Plano também menciona que o município implantou o Ensino Fundamental de 9 anos de forma gradativa a partir de 2009, com a extinção também gradativa do Ensino Fundamental de 8 anos, o que, de acordo com o mesmo, proporcionará a todas as crianças um tempo maior de convívio escolar, com maiores oportunidades de aprender, e conseqüentemente, melhor qualidade na aprendizagem (LONDRINA, 2010).

No tocante à gestão, o Plano traz como diagnóstico a necessidade de ampliar as discussões e ações em torno da gestão democrática da educação, a fim de torná-la mais eficaz, organizada e transparente; investir na formação de conselheiros; compartilhar ações e conhecimentos sobre gestão escolar; criar mecanismos de avaliação do processo educacional e de prestação de contas; e investir na formação continuada dos gestores (LONDRINA, 2010).

No ano de 2015, por meio da Lei nº 12.291 de 23 de junho de 2015 (LONDRINA, 2015), que possibilitou a adequação do Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação vigente, o município estabeleceu as metas e

estratégias para o decênio 2015-2025, elencando as prioridades para o enfrentamento dos desafios educacionais e para melhoria na qualidade da educação ofertada. Por questões didáticas, as ações do PNE foram organizadas em seis eixos contextualizados de acordo com o tema, sendo eles:

EIXO I - Garantias do direito à educação básica com qualidade, isto é, que dizem respeito ao acesso, a universalização da alfabetização e a ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais;  
EIXO II - Superação das desigualdades e a valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade;  
EIXO III - Qualidade e ampliação do acesso à Educação Superior e a Pós-graduação;  
EIXO IV - Valorização dos Profissionais da educação;  
EIXO V - Efetivação da Gestão Democrática;  
EIXO VI - Ampliação dos investimentos (LONDRINA, 2015).

Após a apresentação e discussão dos seis eixos, o Plano trouxe o item Metas e Estratégias, composto, na totalidade, por 21 metas e suas respectivas estratégias de atuação. No que diz respeito à gestão democrática, foco desta pesquisa, o Plano abordou-a especificamente na meta de número 19, dispondo de 24 estratégias.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico do município, mediante o recurso recebido da União (LONDRINA, 2015, p. 45).

Em relação às estratégias, nota-se uma priorização das instituições cujos processos de escolha de seus dirigentes tenham acontecido com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como, com a participação da comunidade escolar. Observa-se, também, a necessidade de ampliação dos programas de formação de conselheiros; a constituição do fórum permanente de educação; de grêmios estudantis e associação de pais e a constituição e fortalecimento dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação (LONDRINA, 2015).

Ainda em relação às estratégias no campo da gestão, o Plano visa à promoção da autonomia aos estabelecimentos de ensino (em suas diferentes esferas: pedagógica, administrativa e financeira); implantação de provas específicas para o provimento do cargo de diretor e diretor auxiliar, bem como programas de formação preparatória e continuada para estas funções; ações de incentivo à

participação dos pais no enfrentamento da evasão escolar; aprimoramento da avaliação sistêmica com objetivo de melhorar a qualidade do ensino; acompanhamento e divulgação dos resultados do IDEB; mobilização das famílias e sociedade civil em torno da responsabilidade pela educação, entre outros (LONDRINA, 2015).

Observa-se, nestas estratégias, certa inspiração na iniciativa privada, como por exemplo, no destaque dado ao mérito e à competência, e a ênfase nas avaliações sistêmicas enquanto mecanismo para melhorar a qualidade da educação. A este respeito, pode-se recorrer às contribuições de Freitas (2012) quando ele aponta que, para os reformadores empresariais da educação, esta é concebida como outra atividade qualquer, logo, pode ser administrada pelos critérios da iniciativa privada, como se a escola fosse uma empresa.

Esta abertura de espaço à iniciativa privada e ao setor empresarial no campo educacional é intensificada também por outros programas que o município desenvolve, como por exemplo, o projeto em parceria com o Banco Sicred, denominado União faz a Vida, projetos patrocinados pela Fundação Lemann<sup>41</sup>, entre outros, em que a atuação dos grupos empresariais se dá não só como patrocinadores das ações da escola, mas via de regra, como promotores e direcionadores da formação continuada dos professores e do currículo escolar.

Defende-se, nesta pesquisa, que a lógica empresarial acaba influenciando o ensino público e acarretando consequências bastante perversas à desigualdade social, posto que os direitos sociais, materializados em políticas sociais, como a educação, por exemplo, perdem lugar para as políticas fragmentadas e focalizadas.

Compreende-se a ênfase que o município dá às avaliações em larga escala, geradoras dos indicadores educacionais, visto que, por iniciativa própria, e em consonância com o Plano Municipal de Educação, elaborou uma Avaliação Sistêmica, que é aplicada a toda rede municipal duas vezes ao ano, para alunos do 1º ao 5º ano, como mecanismo de aferição da aprendizagem nas disciplinas de português e matemática.

---

<sup>41</sup>A Fundação Lemann é uma organização brasileira sem fins lucrativos criada em 2002 pelo empresário Jorge Paulo Lemann que atua na área da educação e realiza ações voltadas à inovação, gestão, políticas educacionais e à formação de jovens talentos. Promove, também, cursos para estudantes e professores, assim como, oferece cursos, em parceria com outras instituições. Entre estas, destacam-se universidades estadunidenses, como Havard University, Yale University, Stanford University, entre outras.

De acordo com a Secretaria de Educação, a Avaliação Sistemática do município de Londrina é elaborada pela equipe de apoio técnico da Secretaria da Educação do município e se constituiu em um instrumento de coleta de dados, que se utiliza de testes padronizados para medir o desempenho dos alunos.

Esta ação iniciou-se no segundo semestre de 2014 e está em consonância com o Plano Municipal de Educação, que prevê em suas metas o aprimoramento das avaliações sistêmicas com o intuito de diagnosticar, sem classificar, o contexto educacional nas unidades escolares da rede, visando à melhoria na qualidade do ensino.

Contudo, este pequeno recorte não é suficiente para inferir se esta avaliação realmente tem condições de contribuir com a melhoria da qualidade da educação ou se ela acabará se tornando mais um instrumento para direcionar os trabalhos dentro das escolas e visar à progressão do IDEB.

#### 7.1.2 Dados Educacionais de Londrina

De modo geral, os índices relacionados aos anos iniciais do ensino fundamental mostram-se satisfatórios e além da projeção feita pelo MEC, e ainda, se comparados com a meta estipulada pelo governo para 2022, data que simboliza a comemoração do bicentenário da Independência Brasileira, Londrina tem grandes probabilidades de atingi-la<sup>42</sup>.

**Tabela 8 – IDEB Município de Londrina - Anos Iniciais**

IDEB Observado							Metas projetadas							
Município	05	07	09	11	13	15	07	09	11	13	15	17	19	21
<b>LONDRINA</b>	4.7	4.9	5.7	5.4	6.4	6,8	4.7	5.0	5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	6.7

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016b).

Este quadro demonstra que os índices, além de estarem acima da projeção feita pelo MEC, encontram-se em progressão nos últimos anos, dando destaque para o ano de 2013 e 2015.

<sup>42</sup>6,0 - Índice dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual o Brasil não faz parte.

Segundo a página da Secretaria Municipal de Educação, ao todo, Londrina possui 118 unidades escolares distribuídas em: 73 unidades na zona urbana, 11 unidades na zona rural e 34 Centros Municipais de Educação Infantil (CEMEIs). Deste total, 10 unidades já foram contempladas pelo Programa (sendo três rurais e sete urbanas). Londrina dispõe, ainda, de 53 Centros de Educação Infantil (CEIs) Filantrópicos (conveniados), 138 CEIs particulares, 35 escolas com atendimento de Educação de Jovens e Adultos (EJA), 21 escolas com ampliação de jornada e oito Entidades Filantrópicas de Educação Especial, contudo, a taxa de analfabetismo (de 15 anos ou mais) ainda gira em torno de 5 por cento da população (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2016)<sup>43</sup>.

O ensino público estadual fica a cargo do Núcleo Regional de Educação (NRE), que representa a Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED) na região, atendendo, na totalidade, 19 municípios, sendo eles: Alvorada do Sul, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Londrina, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sertanópolis e Tamarana, o que representa o montante de 144 escolas/colégios

No tocante ao número considerável de entidades filantrópicas que o município apresenta, principalmente no âmbito da educação infantil, que acaba por atender a mais da metade dos alunos da rede, pode-se dizer que ele retrata as iniciativas de parcerias entre o setor público e o privado, indicadas no contexto da reforma do Estado brasileiro, já abordado nesta pesquisa, que, no caso específico de Londrina, materializam-se por meio das associações sem fins lucrativos, não dirigidas pelo poder público, ou seja, pelas instituições públicas não-estatais. Mesmo assim, a insuficiência de vagas ainda é um fator relevante, permanecendo milhares de famílias à espera de uma vaga.

As instituições voltadas ao atendimento dos anos iniciais do ensino fundamental mostram-se suficientes para atender à demanda do município, mas não garantem que a vaga disponibilizada ao aluno seja próxima a sua residência, fazendo-se necessário o uso do transporte. De acordo com Marinheiro (2016), estima-se que 4.448 (quatro mil e quatrocentos e quarenta e oito) estudantes

---

<sup>43</sup> Foram consideradas como analfabetas as pessoas maiores de 15 anos que declararam não serem capazes de ler e escrever um bilhete simples ou que apenas assinam o próprio nome, incluindo as que aprenderam a ler e escrever, mas esqueceram.

utilizam o transporte, acarretando uma despesa de R\$ 15.807.164,16 (quinze milhões, oitocentos e sete mil, cento e sessenta e quatro reais e dezesseis centavos), anualmente. Deste valor, 85 por cento são recursos do próprio município e os demais, oriundos de programas do governo federal.

No que se refere ao número de professores, Londrina dispõe atualmente de 3.851 profissionais, atuando em sua grande maioria nas séries iniciais do ensino fundamental (71%), seguidos dos que atuam na educação infantil (19%), e, na sequência, pelos docentes de educação física (6%), via de regra, contratados por meio de concurso público (MARINHEIRO, 2016).

Em relação ao número de matrículas, de acordo com dados disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação, o município apresenta o seguinte panorama neste ano de 2016:

**Tabela 9** – Matrícula inicial 2016 – rede municipal de ensino

CURSOS	ZONA URBANA		ZONA RUARL		TOTAL	
	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos	Turmas	Alunos
C.E.M.E.I.	201	3176	12	200	213	3376
C.TÍPICAS	4	17			4	17
E.I.6	108	2096	17	289	125	2385
1º ao 5º	1108	25423	92	1709	1200	27132
EJA Fase I	57	448	7	30	64	478
EJA Fase II	6	164			6	164
C.E.I.	316	5405	8	141	324	5546
<b>TOTAL</b>	<b>1800</b>	<b>36729</b>	<b>136</b>	<b>2369</b>	<b>1936</b>	<b>39098</b>

**Fonte:** Prefeitura do município de Londrina/Secretaria de Educação

Direcionando o olhar para as matrículas no ensino fundamental e utilizando os dados disponibilizados pelo Censo Escolar, o município de Londrina, nos últimos cinco anos (2010-2014), apresentou os seguintes dados:

**Tabela 10** – Matrícula Ensino Fundamental 2010-2014 por dependência administrativa.

ANO	REDE DE ENSINO	SÉRIES INICIAIS 1º ao 5º ano	SÉRIES FINAIS 6º ao 9º ano	TOTAL
2010	Estadual	2777	30647	33424
	Municipal	23480	490	23970
	Privada	6400	4555	10955
	<b>Total</b>	<b>32657</b>	<b>35692</b>	<b>68349</b>
2011	Estadual	1472	29792	31264
	Municipal	24562	276	24838
	Privada	6832	4882	11714
	<b>Total</b>	<b>32866</b>	<b>34950</b>	<b>67816</b>
2012	Estadual	1038	28684	29722
	Municipal	23383	472	23630
	Privada	7429	4997	12426
	<b>Total</b>	<b>31850</b>	<b>33928</b>	<b>65778</b>
2013	Estadual	278	24083	24361
	Municipal	27284	210	27494
	Privada	8091	4885	12976
	<b>Total</b>	<b>35653</b>	<b>29178</b>	<b>64831</b>
2014	Estadual	284	22186	22470
	Municipal	27444	0	27444
	Privada	8135	5053	13188
	<b>Total</b>	<b>35863</b>	<b>27239</b>	<b>63102</b>

**Fonte:** Prefeitura do município de Londrina/Secretaria de Educação

De acordo com PME (2015-2025), o ensino fundamental está universalizado em Londrina, contemplando, na totalidade, 63 102 (sessenta e três mil, cento e dois) alunos matriculados, distribuídos entre as redes: municipal 27.444 (vinte e sete mil quatrocentos e quarenta e quatro), estadual 22.470 (vinte e dois mil, quatrocentos e setenta) e particular 13.188 (treze mil, cento e oitenta e oito) alunos.

No que se refere ao índice de distorção idade/série<sup>44</sup>, preocupante por representar, na maioria das vezes, indícios de repetência e evasão, o município apresenta os seguintes números:

<sup>44</sup>Para avaliar a distorção entre a idade dos alunos e a série que frequentam em cada nível de ensino, deve-se considerar a idade recomendada para cada ano/nível de ensino.

**Tabela 11 – Distorção Idade/Série Ensino Fundamental**

REDE	ENSINO FUNDAMENTAL DISTRORÇÃO IDADE-SÉRIE – 2014											
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	1º ao 5º	6º ao 9º	Total
<b>Mun.</b>	1,5	2,3	11,6	10,6	10,5	-	-	-	-	7,7	-	7,7
<b>Est.</b>	-	-	6,7	8,3	4,4	15,8	37,5	19,7	19,7	4,2	21,5	21,3
<b>Priv.</b>	0,7	0,8	1	1	1	1,3	2	2,6	2,6	0,9	2,1	1,4

**Fonte:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016c).

Os dados mostram que, principalmente na esfera estadual, que atende os anos finais do ensino fundamental, a distorção apresenta-se consideravelmente grande, no entanto, seria necessária uma análise mais criteriosa e aprofundada para elencar as possíveis causas de tal panorama. O que pode ser mencionado neste estudo são os programas e ações desenvolvidas com vistas a combater este indicador no município. De acordo com o PME, existem atividades de contraturno, progressão automática assistida e atendimento às necessidades especiais. Em relação à esfera estadual, podem ser citados o Programa de Combate ao abandono Escolar; Plano de Ações Descentralizadas, Programa Superação, entre outros.<sup>45</sup>

No que diz respeito ao rendimento (aprovação, reprovação e abandono), de acordo com dados do INEP, o município apresentou as seguintes taxas:

**Tabela 12 - Rendimento Ensino Fundamental – Anos Iniciais e Finais**

	Aprovação			Reprovação			Abandono		
	Ens. Fund.	Anos Iniciais	Anos Finais	Ens. Fund.	Anos Iniciais	Anos Finais	Ens. Fund.	Anos Iniciais	Anos Finais
Total	90,9	96	84,2	7,9	3,9	13,2	1,2	0,1	2,6
Público	89	95,1	81,2	9,5	4,7	15,7	1,5	0,2	3,1
Particular	98,3	98,8	97,5	1,7	1,2	2,5	0	0	0
Municipal	95,1	95,1	-	4,7	4,7	-	0,2	0,2	-
Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estadual	81,4	96,9	81,2	15,5	3,1	15,7	3,1	-	3,1

**Fonte:** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016c).

<sup>45</sup> Para saber mais sobre os programas consulte:

<http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/links/links.php?categoria=45>

Neste indicador, os anos finais do ensino fundamental também apresentam certo distanciamento dos índices apresentados pelos anos iniciais, com uma taxa de reprovação significativa (em torno de 15 por cento).

Londrina aderiu ao Pacto pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no ano de 2013, o que, conforme o PME, possibilitou novas estratégias direcionadas à formação de professores alfabetizadores, além dos projetos já desenvolvidos pela SME (A caminho do Letramento, Tecendo Letras, entre outros).

As instituições contam com um diretor, um diretor auxiliar (no caso de a escola funcionar em três turnos ou possuir mais de quinhentos alunos matriculados), supervisão, auxiliar de supervisão, funcionários do setor administrativo, da limpeza e merendeiros (sendo estes dois últimos serviços terceirizados).

Em relação aos diretores, de acordo com o Decreto nº 1000, de 04 de setembro de 2013, a escolha dos mesmos acontece por meio da eleição direta, no entanto, prevê a obrigatoriedade de que o candidato tenha participado do curso de formação em Gestão Escolar, promovido pela própria Secretaria Municipal de Educação, cujo objetivo consiste em aperfeiçoar o exercício da função, tendo como meta a melhoria da aprendizagem dos alunos (LONDRINA, 2013).

### 7.1.3 Dados do PDE Escola no Município de Londrina

Do total de escolas priorizadas pelo Programa no estado do Paraná em 2008, dezesseis pertenciam ao município de Londrina, sendo sete da esfera estadual e nove da esfera municipal (três localizadas na zona rural e seis na zona urbana). Neste momento, as escolas foram priorizadas pelo baixo desempenho do IDEB (BRASIL, 2005) ou por se enquadrarem como escolas de atendimento prioritário, ou seja, foram selecionadas as instituições que apresentaram resultado abaixo de 2,7 para os anos iniciais do ensino fundamental e 2,8 para os anos finais, ou que figuravam entre os cinco por cento mais baixos da esfera administrativa. Estas escolas foram agrupadas como Classe A (BRASIL, 2005).

**Tabela 13 – Escolas priorizadas pelo programa em 2008**

<b>Escola Municipal de Londrina</b>	<b>Ideb 2005</b>	<b>Ideb 2007</b>	<b>Ideb 2009</b>	<b>Ideb 2011</b>	<b>Ideb 2013</b>	<b>Ideb 2015</b>
<b>Aracy dos Santos (Zona Rural)</b>	4,3	3,8	5,4	4,7	5,5	6,0
<b>Armando R. Castelo (Zona Rural)</b>	4,2	3,4	6,0	6,1	5,7	6,6
<b>Atanázio Leonel</b>	4,0	4,1	5,2	5,1	6,3	6,0
<b>Carlos Zewe Coimbra</b>	3,8	3,6	4,7	3,2	5,6	6,0
<b>Corina M. Okano</b>	s/m	2,9	3,0	3,3	3,7	s/media
<b>Elias Kauan</b>	3,2	3,8	4,7	3,8	5,0	5,7
<b>Irene Ap. da Silva</b>	3,8	3,7	4,2	5,2	5,4	5,3
<b>Maria Candida P. Salles</b>	3,6	3,7	4,6	4,6	4,5	5,2
<b>Maria Irene V. Theodoro</b>	3,6	3,8	4,9	4,4	6,0	6,0
<b>Colégio Est. de Londrina</b>	<b>Ideb 2005</b>	<b>Ideb 2007</b>	<b>Ideb 2009</b>	<b>Ideb 2011</b>	<b>Ideb 2013</b>	<b>Ideb 2015</b>
<b>Ana Molina C.E /E.F e M</b>	2,5	2,8	2,6	2,7	2,6	3,5
<b>Dario Velozo C.E /E.F e M</b>	2,3	s/media	3,0	3,6	2,9	4,6
<b>Eucaliptos E.E / E.F</b>	1,8	2,1	1,4	s/media	s/media	s/media
<b>Fernando de B Pinto E.E /E.F</b>	2,4	3,3	4,2	4,0	3,7	4,0
<b>Josemaria Escriva E.E /E.F</b>	2,5	4,1	4,7	4,4	4,6	5,2
<b>Lauro G. da V. Pessoa E.E /E.F</b>	2,5	3,2	3,6	3,1	3,4	3,5
<b>Vani Ruiz Viessi C.E /E.F e M</b>	2,7	3,3	3,3	3,8	3,4	3,5

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

O Programa foi executado por dois anos consecutivos (2009/2010) e os recursos repassados às instituições para a realização dos planos validados pelo MEC seguiram a Resolução 19, de 15 de maio de 2008, publicada pelo FNDE. De acordo com o governo federal, em 2009, foram repassados R\$ 370, 2 milhões para 19.700 escolas em todo Brasil.

Em 2009, foram somente cinco escolas de Londrina contempladas, todas pertencentes à esfera estadual. O critério para priorização das escolas continuou sendo o IDEB, só que agora o relativo a 2007, ou seja, foram selecionadas as escolas que apresentaram índice abaixo de 3.0 para os anos iniciais e 2,8 para os anos finais. Essas escolas foram agrupadas como Classe B (BRASIL, 2007d).

**Tabela 14 - Escolas priorizadas pelo programa em 2009.**

<b>Colégio Estadual de Londrina</b>	<b>Ideb 2007</b>	<b>Ideb 2009</b>	<b>Ideb2 011</b>	<b>Ideb 2013</b>	<b>Ideb 2015</b>
<b>Behair e Mendonça</b>	2,4	2,5	4,3	2,6	3,5
<b>Carlos Mungo</b>	2,3	3,5	3,7	2,9	3,2
<b>Cassio Leite</b>	2,6	3,3	3,2	3,4	4,2
<b>Sagrada Família</b>	2,8	2,3	2,6	s/média	s/media
<b>São José</b>	2,7	3,3	3,2	2,9	3,8

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Segundo dados oficiais do PDE Escola, em 2010, foram repassados R\$ 317,4 milhões para 16.615 escolas. Neste mesmo ano, foram contempladas pelo Programa 28 escolas de Londrina, sendo dezenove da esfera estadual e nove da municipal. Este grupo foi classificado como Classe C, por conter escolas não prioritárias, embora tivessem apresentado IDEB 2007 abaixo da média nacional (abaixo de 4,2 para os anos iniciais e 3,8 para os anos finais (BRASIL, 2007c).

**Tabela 15** - Escolas priorizadas pelo programa em 2010.

Escola Londrina	Municipal de	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015
Aracy dos Santos (Zona Rural)		3,8	5,4	4,7	5,5	6,0
Armando R. Castelo (Zona Rural)		3,4	6,0	6,1	5,7	6,6
Atanázio Leonel		4,1	5,2	5,1	6,3	6,0
Carlos Zewe Coimbra		3,6	4,7	3,2	5,6	6,0
Corina M. Okano		2,9	3,0	3,3	3,7	s/media
Elias Kauan		3,8	4,7	3,8	5,0	5,7
Irene Ap. da Silva		3,7	4,2	5,2	5,4	5,3
Maria Candida P. Salles		3,7	4,6	4,6	4,5	5,2
Maria Irene V. Theodoro		3,8	4,9	4,4	6,0	6,0
Colégio Londrina	Estadual de	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015
Adélia Barbosa		3,3	3,7	3,7	3,3	3,7
Antonio Moraes de Barros		3,7	4,3	4,3	3,6	4,4
Benedita R. Rezende		3,7	3,9	4,0	4,2	5,0
Carlos de Almeida		3,6	4,2	3,6	3,5	3,5
Cleia Godoy F. Silva		3,7	4,3	3,6	3,2	3,9
Euzébio B. de Menezes		3,4	4,5	4,6	5,4	4,3
Humberto P. Coutinho		3,9	4,1	3,0	3,5	4,1
Jardim Eldorado		3,2	3,5	3,8	4,1	4,8
Lúcia B. Lisboa		3,4	3,3	3,4	3,3	3,9
Nossa Senhora de Lourdes		3,7	4,0	3,8	3,4	3,7
Olavo G. Ferreira		s/média	3,0	3,7	3,5	3,4
Olympia M. Tormenta		3,6	4,1	3,8	3,6	4,0
Polivalente		3,6	4,2	3,7	3,4	4,0
Rina M. de J. Francovig		3,3	3,4	3,3	3,8	3,4
Roseli Piotto		3,0	3,1	3,0	2,3	3,2
Thiago Terra		2,9	2,6	3,5	2,8	3,3
Tiradentes		4,0		5,3	s/média	s/media
Ubedulha		3,7	4,0	3,9	3,6	4,2
Willie Davids		3,2	3,8	3,3	s/média	3,7

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em relação ao ano de 2011, o PDE Escola contemplou 13.347 novas escolas que ainda não tinham sido priorizadas pelo Programa nos anos anteriores, e cujo

IDEB 2009 tinha sido igual ou inferior à média nacional (4,4 para os anos iniciais e 3,7 para os anos finais). Deste número, apenas duas escolas pertenciam ao município de Londrina, ambas estaduais (BRASIL, 2011b). O valor repassado às escolas, conforme dados do governo, foi aproximadamente R\$ 200, milhões de reais.

**Tabela 16** - Escolas priorizadas pelo programa em 2011.

Escola/Colégio Londrina	Estadual de	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015
Maria Helena Davatz		3,3	3,3	3,9	4,4
Paiquerê		2,6	3,3	3,6	s/media

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Neste mesmo ano, apareceram as escolas remanescentes, que são as que haviam participado do Programa entre os anos de 2008 e 2010, mas sem receber as duas parcelas do recurso naquele período.

Os dados apresentados no relatório final do PDE Escola exercício 2011, publicado pelo MEC, apontam duas razões possíveis para o não recebimento: as escolas poderiam não saber que participavam do Programa, ou, suas secretarias (estaduais ou municipais) haviam optado por não executá-lo.

No balanço feito em relação a estas instituições, o MEC concluiu que, do número total de escolas remanescentes, 85,7% tiveram seus planos analisados, 74% foram validados, e 59,2% foram efetivamente pagos pelo FNDE. O Ministério alegou que o não repasse de recursos a algumas escolas se deu em razão de problemas administrativos e burocráticos, como por exemplo: pendências na prestação de contas, inadimplência da Unidade Executora, não adesão ao PDDE ou situação inativa junto ao FNDE (BRASIL, 2011a).

No Paraná foram 102 escolas remanescentes, uma pertencente ao município de Londrina (esfera estadual), contemplada em 2011 (BRASIL, 2011c).

**Tabela 17** – Escola remanescente 2011

Colégio estadual de Londrina	Ideb 2007	Ideb 2009	Ideb 2011	Ideb 2013	Ideb 2015
Roseli Piotto	3,0	3,1	3,0	2,3	3,2

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Em 2014, foram 215 escolas paranaenses contempladas, das quais, 12 pertencem ao município de Londrina, sendo nove escolas estaduais e três municipais. A referência utilizada foi o IDEB de 2011 (BRASIL, 2014C).

**Tabela 18** – Escolas contempladas em 2014

<b>Escola Municipal de Londrina</b>	<b>Ideb 2011</b>	<b>Ideb 2013</b>	<b>Ideb 2015</b>
<b>Carlos Zewe Coimbra</b>	3,2	5,6	6,0
<b>Elias Kauan</b>	3,8	5,0	5,7
<b>Noemia A. Garcia Malanga</b>	3,9	5,4	5,9
<b>Escola/Colégio Estadual de Londrina</b>	<b>Ideb 2011</b>	<b>Ideb 2013</b>	<b>Ideb 2015</b>
<b>Ana Molina Garcia</b>	2,7	2,6	3,5
<b>João Kavagtan Vergílio</b>	3,0	s/media	s/media
<b>Humberto Coutinho</b>	3,0	3,5	4,1
<b>Lauro Gomes</b>	3,1	3,4	3,5
<b>Olavo Garcia</b>	3,7	3,5	3,4
<b>Sagrada Família</b>	2,6	s/media	s/media
<b>São José</b>	3,2	2,9	3,8
<b>Cássio Leite</b>	3,2	3,4	4,2
<b>Roseli Piotto</b>	3,0	2,3	3,2

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Conforme já mencionado, o cronograma de ações é previsto para ser executado em dois anos, no entanto, em função do atraso no envio do recurso, as escolas mencionadas no quadro 18 iniciaram a execução no ano de 2015 e concluíram no ano de 2016.

#### 7.1.4 Caracterização da Escola A

A Escola A, localizada na zona Leste de Londrina, foi fundada em 15 de maio de 1972. A princípio, dispunha de três salas de aula, quatro sanitários, secretaria, cantina e a casa do zelador, toda em madeira. No ano de 1973, foi construída mais uma sala de aula e, em 1977, sua estrutura foi ampliada, dispondo no total de cinco salas de aula, quadra de esporte e espaço para horta. Em 20 de setembro de 1982, recebeu Ato de Autorização e Funcionamento.

Por volta de 1998, foram construídas mais duas salas de aula em alvenaria e a instituição recebeu por tempo indeterminado a autorização e funcionamento do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série.

No ano 2000, passou por uma ampla reforma durante a qual foi demolida a cozinha, a área de merenda e a casa do caseiro. A partir de 2001, a Unidade Escolar começou a funcionar com sete salas de aula, sendo cinco de madeira e duas de alvenaria, e mais duas salas de contraturno, ocupadas anteriormente pela administração. Foram construídos, em alvenaria, dois sanitários de professores, sala dos professores, diretoria, sala de supervisão, secretaria, biblioteca, sanitário masculino e feminino para os alunos, cozinha, depósito de material de limpeza, área de serviço coberta e área de merenda. O pátio foi ampliado e as salas de aula em madeira foram restauradas.

Em 2008, a quadra de esportes foi coberta e, três anos depois, duas salas de aula que haviam sido interditadas pela defesa civil foram reformadas. Também foram instalados ventiladores e lâmpadas fluorescentes em todas as salas. Em 2012, o pátio que até então era de terra, foi cimentado e uma passagem coberta entre as salas de aula e a área da merenda foi construída.

Consta no PPP da instituição que o perfil da comunidade apresenta características de uma realidade socioeconômica de baixa renda, com muitas famílias dependentes exclusivamente do Programa Federal Bolsa-Família e da Bolsa Municipal, sendo também assistidas pelas igrejas. A maioria reside em moradias simples, embora ainda persistam famílias que se mantenham em barracos (PPP, ESCOLA A).

A questão da desestrutura familiar é bem acentuada no PPP. Muitas famílias dependem, via de regra da mãe para sobreviver, pois os pais encontram-se aprisionados ou foram assassinados. Ao assumirem exaustivas jornadas de trabalho, as mães acabam deixando os filhos ociosos nas ruas, envolvidos em atividades incompatíveis com sua faixa etária, ou delegam os cuidados aos avôs.

Problemas com álcool, drogas e outros vícios também são visíveis e refletem diretamente no comportamento e na aprendizagem das crianças de modo geral. Observa-se alta rotatividade de alunos em razão das mudanças de endereços, o que, por muitas vezes, é ocasionado por conflitos familiares e/ou entre vizinhos, ou seja, problemas que perpassam a esfera pedagógica e os limites da escola.

A participação e envolvimento da comunidade com as ações da escola é um fator que precisa ser estimulado frequentemente, pois, além de não terem o hábito de acompanhar e valorizar a rotina escolar dos filhos, muitos responsáveis não encontram tempo disponível para tal.

No que tange ao número de alunos por níveis de ensino, a escola A apresentou no ano de 2016 os seguintes dados:

**Tabela 19 – Oferta por nível de ensino e número de alunos por turma Escola A**

Nível de ensino	Turma	Nº de alunos
<b>Ed. Infantil</b>	P 5	22 alunos
<b>Ed. Infantil</b>	P 5	23 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	1º Ano	22 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	1º Ano	21 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	2º Ano	25 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	2º Ano	24 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	3º Ano	20 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	3º Ano	22 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	4º Ano	17 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	4º Ano	16 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	5º Ano	18 alunos
<b>Ensino fundamental</b>	5º Ano	20 alunos

Fonte: Elaborado pela autora com base no Projeto Político Pedagógico Escola A

Em relação à organização das turmas e grupos de alunos divididos por períodos, o panorama é o seguinte:

**Tabela 20 – Número de alunos por período**

ANO	ANOS INICIAIS				
	CICLO DE ALFABETIZAÇÃO				
	1º ANO	2º ANO	3º ANO	4º ANO	5º ANO
<b>ENSINO FUNDAMENTAL</b>					
<b>TURNO</b>					
<b>MATUTINO</b>	--	--	42	36	38
<b>VESPERTINO</b>	43	49	--	--	--

Fonte: Projeto Político Pedagógico Escola A

Em relação aos órgãos colegiados, a instituição dispõe do Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres e não possui Grêmios Estudantil.

No tocante aos indicadores do rendimento, nos últimos anos, a escola apresentou os seguintes números:

**Tabela 21 – Indicadores Escola A**

1º CICLO	2013	2014	2015
APROVAÇÃO	96% (4% POR CONSELHO)	95% (2% POR CONSELHO)	98% (2% POR CONSELHO)
REPROVAÇÃO	3% CONTEÚDO (1% FALTAS)	3% CONTEÚDO (2% FALTAS)	1% CONTEÚDO (1% FALTAS)
DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE	1%	3%	3%
ABANDONO	1%	1%	1%
IDEB	5,6	---	6,0
AVAL. SIST.	---	80% ATIGIRAM	94% ATINGIRAM
A.N.A	---	90% ATIGIRAM	91% ATINGIRAM
2º CICLO	2013	2014	2015
APROVAÇÃO	90% (5% POR CONSELHO)	95% (2% POR CONSELHO)	89% (3% POR CONSELHO)
REPROVAÇÃO	9% CONTEÚDO (1% FALTAS)	3% CONTEÚDO (2% FALTAS)	6% CONTEÚDO (5% FALTAS)
DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE	1%	3%	3%
ABANDONO	1%	1%	2%
IDEB	5,6	---	6,0
AVAL. SIST	---	80% ATIGIRAM	87% ATINGIRAM

Fonte: Projeto Político Pedagógico Escola A

De modo geral, analisando somente os números apresentados, os resultados são bastante satisfatórios. E focando no IDEB observado, assim como nas metas projetadas pelo MEC, é possível observar que, além de uma ascensão significativa, a Escola A manteve-se acima da meta nos últimos anos e já atingiu a projeção para 2021.

**Tabela 22 – IDEB Escola A**

IDEB Observado							Metas Projetadas							
A	05	07	09	11	13	15	07	09	11	13	15	17	19	21
	3,8	3,6	4,7	3,2	5,6	6,0	3,8	4,2	4,6	4,9	5,1	5,4	5,7	6,0

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016a).

Segundo o PPP da instituição, esta ascensão tem sido favorecida com os recursos federais e/ou municipais que chegam à escola com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino e, por conseguinte, os índices. Única menção feita indiretamente ao PDE Escola no documento da instituição.

Convém destacar que, considerando o IDEB 2005, a Escola A foi contemplada com o Programa no ano de 2008, executando-o em 2009/10, depois novamente em 2013. Com base no IDEB 2011, a Escola A foi contemplada pela segunda vez, executando-o em 2015/16, sempre figurando entre os 5% mais baixos do município.

Os profissionais da educação lotados nesta unidade educacional possuem formação exigida por lei, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 2 – Formação dos profissionais da Escola A**

Quantidade	Cargo	Função	Formação
01	Profª Regente	Diretora	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Aux. Supervisão	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Secretária	Pós-Graduação
01		Secretaria	Graduação
01	Profª Regente	Regente Contraturno	Graduação
01	Profª Regente	Regente E.I.6	Graduação
01	Profª Regente	Regente Biblioteca	
01	Profª Regente	Regente 1º Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente E.I. 6	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 5º. Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 1º Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Auxiliar	Graduação
01	Profª Regente	Regente Biblioteca	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 3º. Ano	Graduação
01	Profª Regente	Regente 5º. Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 5º. Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Jogos e Psicomotricidade	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Auxiliar	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Oralidade/Produção de Texto	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 4º. Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Auxiliar	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Auxiliar	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Educação Física	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 4º. Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente 2º. Ano	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Regente Projeto/	Pós-Graduação

Regente EI 6			
01	Profª Regente	Regente Educação Física	Graduação
01	Profª Regente	Regente 3º ano	Pós-Graduação

Fonte: Elaborado pela autora com base no Projeto Político Pedagógico Escola A

Analisando as informações, constata-se um aspecto bastante positivo na escola: todos os profissionais têm formação acadêmica e quase oitenta por cento têm em nível de pós-graduação.

A Instituição desenvolve alguns projetos durante o ano, contemplados no Projeto Político Pedagógico, como por exemplo, Gêneros Textuais, Leitura e Produção de Textos, entre outros, sendo o de maior amplitude o projeto denominado “União Faz a Vida”, que é desenvolvido durante todo o ano e tem seu fechamento com uma grande festa aberta à comunidade. Trata-se de um projeto voltado à formação de professores, que estimula a perspectiva metodológica do trabalho com projetos, realizado em parceria com a Cooperativa Sicred.

Na fala dos profissionais da escola, em especial da gestora, o projeto proporciona algumas conquistas que seriam muito difíceis de serem alcançadas com recursos próprios, que, na realidade da Escola A, são quase inexistentes. Para exemplificar, a gestora citou o trabalho desenvolvido pela fonoaudióloga uma vez por semana na escola, quando são atendidos alunos com problemas de fala e baixo rendimento escolar. De acordo com a diretora, sem o patrocínio do Sicred, este atendimento seria impossível. Ela frisou que a Escola A é a única da rede que dispõe deste atendimento e que este tem auxiliado muito na melhoria da qualidade do ensino. Ilustração bastante figurativa das parcerias público-privadas já abordadas nesta pesquisa.

Após a aprovação do Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis (PSE/PAF) da Escola A, o MEC destinou R\$ 12.500 (doze mil e quinhentos reais) para a efetivação das ações, sendo que a aplicação deveria respeitar o seguinte critério: R\$ 3.750 (três mil setecentos e cinquenta reais) para capital e R\$ 8.750 (oito mil setecentos e cinquenta reais) para custeio.

Com esta determinação, pode-se dizer que a autonomia da escola não foi favorecida em sua plenitude, pois a escola não pôde aplicar os recursos segundo suas necessidades e precisou seguir uma cartilha que determinava o que podia e o que não podia ser comprado com tal valor, dentro das duas divisões (capital e

custeio). A supervisora da escola A relatou a dificuldade em compreender e respeitar a divisão de aplicação determinada:

*Pra mim foi um desafio compreender as orientações na hora de gastar os recursos, aquela coisa de capital e custeio, que a gente vai se acostumando com o tempo, e algumas coisas que a escola precisa o programa não permite, por exemplo, precisamos muito comprar carteiras e não pode (SUPERVISORA A).*

Por esta fala, nota-se que os recursos destinados via Programa chegam às escolas direcionados e sua aplicação não é flexível, correndo-se o risco de não atingir as necessidades reais da escola, o que, em nosso ver, contraria o processo de gestão democrática que o próprio PDE Escola promete fortalecer.

#### 7.1.5 Caracterização da Escola B

A Escola B localiza-se na região Norte de Londrina. Iniciou suas atividades em 1982, exclusivamente para atender às necessidades do bairro que era novo, não dispunha de outra escola em suas proximidades e o transporte também era precário. Nesta época, começou atendendo aproximadamente 200 crianças da região. Convém ressaltar que este bairro, a princípio, se constituía em uma área invadida, apresentava problemas com segurança, infraestrutura, saúde, mobilidade urbana, etc.

A escola foi construída em alvenaria e dispunha de duas salas de aula, uma cozinha, um refeitório, uma sala da direção, secretaria, quatro sanitários para alunos e um para professores. Ao lado da escola, havia uma casa de madeira que serviu para abrigar o caseiro, responsável por zelar pelo patrimônio da escola. Posteriormente, transformou-se em uma pré-escola. A vigilância então passou a ser feita pela Polícia Militar.

Tempos depois, foi construído um Módulo Policial que acabou sendo demolido, cedendo o espaço para a construção de um Posto de Saúde, que, por problemas de vandalismo, também não permaneceu no local por muito tempo. Atualmente, este local é ocupado pela ONG - AME (Associação Mãos Estendidas), que atende aos alunos da instituição por meio de oficinas e também é parceira na oferta das atividades de ampliação de jornada (Mais Educação).

No tocante às atividades de ampliação de jornada, realizadas pela instituição desde 2008, em razão das mesmas, a escola recebeu o “Espaço Criança”, que era utilizado pelo Projeto Vira Vida e que se tornou um anexo da escola, contendo quatro salas de atendimento, um almoxarifado, uma sala para coordenação, dois banheiros, uma cozinha e um pequeno pátio.

Na atualidade, a escola é composta por uma sala para direção e supervisão, uma secretaria, uma sala de professores, uma biblioteca, uma cozinha, um depósito de alimentos, um refeitório, dois almoxarifados (um com produtos de limpeza e outro com materiais pedagógicos), dois sanitários de professores, sete sanitários de alunos, cinco salas de aula, uma sala de aula dividida e adaptada para dois ambientes (laboratório de informática e sala de aula), uma sala de contraturno/educação física, um pátio pintado para atividades de educação física, uma quadra coberta fora da escola de uso da Escola/AME/Comunidade e um parquinho infantil, necessitando de reforma.

Em relação ao perfil da comunidade, pode-se dizer que é repleto de carências, e que a situação econômica é de uma população de baixa renda. De acordo com dados levantados pela escola, a maioria das famílias participa de programas de assistência social, 72% informaram receber o Bolsa-Família, dois por cento recebem o Programa Municipal de Transferência de Renda e 26% recebem outros benefícios (por exemplo, o Auxílio reclusão).

O maior problema enfrentado pela comunidade é o envolvimento com álcool e outras drogas ilícitas, o que, de acordo com o PPP da instituição, é perceptível no desenvolvimento escolar e educacional dos alunos.

Segundo este mesmo documento (PPP), as famílias esperam que a escola, ou melhor, os profissionais da escola assumam responsabilidades na educação das crianças que lhes pertence, logo, o trabalho que vem sendo realizado na escola busca conscientizá-los de seus papéis e relevância junto aos filhos e à escola. A falta de tempo é, segundo os pais, o maior empecilho para o acompanhamento da vida escolar dos filhos, no entanto, observa-se que, mesmo em lares onde as mães não trabalham fora, o tempo dedicado à rotina escolar do(a) filho(a) é mínimo.

No que tange ao número de alunos por níveis de ensino, a escola apresentou no ano de 2016 os seguintes dados:

**Tabela 23 – Oferta por nível de ensino e número de alunos por turma Escola B**

Nível de ensino	Turma	Nº de alunos
Ed. Infantil	P5	16
Ed. Infantil	P5	17
Ensino Fundamental	1º ano– Ciclo de Alfabetização	15
Ensino Fundamental	2º ano– Ciclo de Alfabetização	13
Ensino Fundamental	3º ano– Ciclo de Alfabetização	24
Ensino Fundamental	4º ano - Regime Seriado	17
Ensino Fundamental	5º ano - Regime Seriado	13
Ensino Fundamental	1º ano– Ciclo de Alfabetização	19
Ensino Fundamental	2º ano– Ciclo de Alfabetização	21
Ensino Fundamental	3º ano– Ciclo de Alfabetização	21
Ensino Fundamental	4º ano - Regime Seriado	16
Ensino Fundamental	5º ano - Regime Seriado	14
Ampliação de jornada – Atividade complementar		
Ensino Fundamental	01	30
Ensino Fundamental	02	45
<b>Fundamental EJA 1º segmento – 1º ao 5º ANO</b>		
<b>I ETAPA</b>	<b>01</b>	<b>12</b>
<b>II ETAPA</b>	<b>00</b>	<b>00</b>

Fonte: Elaborado pela autora com base no Projeto Político Pedagógico Escola B.

No tocante aos indicadores, no ano passado a escola apresentou os seguintes números:

**Tabela 24 – Indicadores Escola B**

1º CICLO	2013	2014	2015
APROVAÇÃO	81% (25% POR CONSELHO)	88%	89%
REPROVAÇÃO	20% CONTEÚDO	12% CONTEÚDO (2% FALTAS)	11% CONTEÚDO (2% FALTAS)
DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE	18%	23%	13%
ABANDONO	1%	---	---
IDEB	5,0	---	5,7
AVAL. SIST.	---	72% ATINGIRAM	81% ATINGIRAM
A.N.A	---	44% ATINGIRAM	56% ATINGIRAM
2º CICLO	2013	2014	2015
APROVAÇÃO	90%	90%	82%
REPROVAÇÃO	10% FALTAS	10% FALTAS	8% FALTAS
DISTORÇÃO IDADE-SÉRIE	2% CONTEÚDOS	9% CONTEÚDOS	9% CONTEÚDOS
ABANDONO	1%	---	--
IDEB	5,0	---	5,7
AVAL. SIST	---	72% ATINGIRAM	81% ATINGIRAM

Fonte: Elaborado pela autora com base no Projeto Político Pedagógico Escola B.

Grosso modo, pode-se dizer que o número de alunos reprovados é considerável, no entanto, não é pertinente a este estudo aprofundamentos acerca das possíveis razões, sendo os mesmos apresentados somente como um panorama geral dos resultados da escola. Focando no IDEB observado, assim como nas metas projetadas, é possível observar que, além de uma ascensão significativa a partir de 2013, a Escola B manteve-se acima da meta nos últimos anos e já atingiu a projeção para 2021.

**Tabela 25 – IDEB Escola B**

IDEB Observado							Metas Projetadas							
B	05	07	09	11	13	15	07	09	11	13	15	17	19	21
	3,2	3,8	4,7	3,8	5,0	5,7	3,3	3,6	4,0	4,3	4,6	4,9	5,2	5,5

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016c).

A escola B também foi contemplada com o Programa duas vezes. Uma em 2008, que teve como base o IDEB 2005, executada em 2009/10 e a outra em 2013, baseada no IDEB 2011 e executada nos anos de 2015/16, sempre figurando entre os 5% mais baixos do município.

Os profissionais da educação lotados nesta unidade educacional possuem formação exigida por lei, conforme o quadro abaixo:

**Quadro 3 – Formação dos profissionais da Escola B**

Quantidade	Cargo	Função	Formação
01	Profª Regente	Diretora	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Aux. de Supervisão	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Secretaria	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Regente 1º ano	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Regente 2º ano	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Regente 3º ano	Graduação/Pós-Graduação
02	Profª Regente	Regente 4º ano	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Regente 5º ano	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Reg. Ed. Física e Projeto Xadrez	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Regente P5	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Reg. Contraturno	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Projeto Londrina Global	Pós-Graduação
01	Profª Regente	Coord. Oficinas	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Projeto TICs/Jogos Matemático.	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Auxiliares	Pós-Graduação
02	Profª Regente	Reg. Biblioteca /Projeto Jovem Empreendedor	Pós-Graduação

Fonte: Elaborado pela autora com base no Projeto Político Pedagógico Escola B

Todos os profissionais possuem formação acadêmica e a grande maioria tem pós-graduação.

Muitos projetos e oficinas estão contemplados no Projeto Político Pedagógico da instituição, como por exemplo, Projeto Diversidade, Folha Cidadania, Palavras Andantes, Xadrez, entre outros. Destaca-se, também, a participação da escola no projeto patrocinado pela Cooperativa Sicred, denominado “União Faz a Vida”, no qual toda a escola se envolve durante o ano letivo e a culminância se dá no final do ano letivo com a apresentação dos trabalhos.

Conforme ocorrido na Escola A, após a aprovação do Plano de Suporte Estratégico/Plano de Ações Financiáveis (PSE/PAF) da Escola B, o MEC destinou R\$ 12.500 (doze mil e quinhentos reais) para a efetivação das ações, sendo que a aplicação deveria respeitar o seguinte critério: R\$ 3.750 (três mil setecentos e cinquenta reais) para capital e R\$ 8.750 (oito mil setecentos e cinquenta reais) para custeio.

Na fala da diretora B, aparece esta questão nos seguintes termos: [...] “Acho que o programa talvez pudesse dar mais abertura pra gente comprar outras coisas que não estão no plano, ter mais abertura para atender a necessidade no momento”. Com isso, reforça-se que a autonomia foi comprometida por determinações e formalidades do MEC, que, por muitas vezes, não contempla as reais necessidades das instituições.

Na sequência, será apresentada a materialização do PDE Escola no município de Londrina, assim como a continuidade da análise dos dados empíricos coletados nas entrevistas, nos Projetos Políticos Pedagógicos e nos Planos de Ação das instituições, com base nos seguintes eixos: gestão, formação, qualidade e planejamento. Embora tratados separadamente, estes estão imbricados e articulados no processo de compreensão e elucidação da questão central desta pesquisa.

## 7.2 O PDE ESCOLA E O FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A partir das entrevistas realizadas, foi possível observar que, na Escola A, o discurso é de que o Programa fortalece, sim, a Gestão Democrática e Participativa, e que os diversos segmentos da escola participaram do processo de elaboração e execução do Programa.

*O programa fortalece a gestão democrática principalmente porque pede a formação de um grupo de trabalho, onde nada é decidido só pelo diretor, e sim pela equipe, e eu vejo isso como algo mais do que democrático (DIRETORA A).*

*Considero que o programa contribuiu muito com a gestão democrática. Me lembro quando sentávamos a noite para conversar, expor pensamentos, nesses momentos acabam surgindo coisas e a gente consegue resolver ali, a comunidade e os alunos ficam próximos da gente, aí quando voltamos pra sala, temos as soluções (SUPERVISORA A).*

*O programa sempre se desenvolveu de forma participativa e democrática. Sempre fizemos reuniões depois do horário de trabalho, junto com os pais pra decidirmos onde íamos gastar o dinheiro, sempre com participação de todos: Conselho, APM, sempre tem reunião. Fortalece a gestão democrática com certeza, pois possibilita que todos decidam e conversem sobre as necessidades da escola (PROFESSORA A).*

Já na escola B, esta questão não ficou muito clara e os posicionamentos não foram unânimes. Enquanto a gestora acredita que o Programa fortalece a gestão democrática, a supervisora questiona a concepção de gestão democrática e a professora mostra-se em dúvida:

*Eu acho que o programa fortalece a gestão democrática sim, porque a gente faz coisas que só vêm a ajudar e colaborar com a escola, e se não tivesse esse recurso, como que a gente ia fazer? (DIRETORA B).*

*Não sei se ele vem pra fortalecer a gestão. Se fortalecer significa você divulgar entre suas instâncias colegiadas que existe, “que existe”, é. Agora se você entende que gestão democrática é você pegar sua comunidade, levar pra dentro da escola e refletir: Como está? O que precisa? Tá bom? O que não está bom? Aí não (SUPERVISORA B).*

*Hum, a gente tem que se reunir, conversar com as partes para chegar às prioridades, então acaba tendo que ter a participação de todo mundo, o gestor não consegue decidir sozinho, o programa dá essa abertura pro professor opinar (PROFESSORA B).*

De modo superficial, percebe-se que, por meio da implementação do PDE Escola, foi possível imprimir uma gestão mais participativa e descentralizada, em que os sujeitos se reuniram para conversar, debater, apresentar o Programa, etc., contudo, alguns ressaltam que já trabalhavam com a perspectiva da gestão

democrática: “[...] eu faço assim, eu sempre trabalhei com a gestão democrática, sempre procurando ajuda, levando pra comunidade [...]”. (DIRETORA B).

Quanto à opinião do técnico da SME em relação ao favorecimento da gestão democrática e participativa, por realizar uma análise mais técnica do Programa, ele optou por não afirmar posicionamento:

*Na verdade, eu tenho uma análise mais técnica sobre a implementação do programa, acredito que os gestores saberão responder melhor esta questão, no entanto, as orientações são sempre para que toda comunidade escolar participe das decisões (TÉCNICO SME).*

Um ponto importante a ser ressaltado, que apareceu nos depoimentos, é que os momentos de discussão, estudo e conversas sobre o Programa aconteceram após o horário de trabalho, ou seja, não foi previsto, em nenhum momento de formação continuada, contemplado em calendário e dentro da jornada de trabalho dos profissionais, o que pode ter impossibilitado a participação de muitos profissionais.

Quando indagados em relação ao papel que cada um desempenhou dentro de sua função, no processo de implementação do Programa, observam-se as seguintes falas:

*Meu papel como gestora é mediar o processo, acatar as decisões, verificar o que é pertinente e mediar cada ação (DIRETORA A).*

*Meu papel enquanto supervisora foi bem positivo, as coisas surgiram, as necessidades foram sanadas, outras ideias apareceram. Pra mim a escola mudou muito, além de podermos solicitar materiais, tivemos que nos reunir e ouvir os colegas. Coletivamente, resolvemos os problemas, ficando bom pra todos (SUPERVISORA A).*

*Eu como professora participei dando ideias do que comprar, do que as crianças precisavam, dando palpites dentro do pedagógico (PROFESSORA A).*

*Minha participação foi mais pra coordenar (DIRETORA B).*

*Meu papel enquanto supervisora foi analisar as sugestões. Quando a gente foi fazer o levantamento do que precisava, no caso aqui foi bem restrito porque ficou só entre o grupo de professores, eu analisei o que podia, o que não podia, o que precisava e o que não, então, analisei. Achei meio superficial, essa situação de ..., é muito engessada, tem que fazer isso, por aquilo, não pode isso, como eu*

*sou muito prática eu acho que não tem como você falar que o dinheiro chega pra melhorar uma situação se aquela situação é muito maior do que aquilo que a gente tá vendo (SUPERVISORA B).*

*Meu papel foi dando ideias, opiniões sobre o que seria relevante adquirir para melhoria da qualidade do ensino. Eu na verdade sou representante dos professores no conselho, então eu escuto os professores para poder falar por eles na reunião (PROFESSORA B).*

Por meio das falas, pode-se inferir que aos professores coube o papel de sugerir aquisições, ou seja, participaram da etapa final da elaboração do Programa, quando se decide onde aplicar o dinheiro, ficando alheios às discussões mais aprofundadas acerca do Programa ou sobre a realidade educacional da instituição da qual fazem parte. Estes fatores nos indicam uma participação bastante superficial e limitada. Aos diretores e supervisores, coube o papel de coordenar o processo de escolhas, julgando o que era pertinente e descartando o que não era (baseados em seus pontos de vista).

No tocante à elaboração de todo o diagnóstico, levantamento de dados, indicadores e etc., momento em que a escola toda deveria refletir sobre seus resultados, nos dá a entender que ficou, na maioria das vezes, restrito aos diretores e, em alguns momentos, aos supervisores:

*A inserção dos dados no sistema, no momento de montar o plano de ação, sou eu e minha supervisora que fazemos, até porque é inviável conseguir reunir todos pra fazer isso (DIRETORA A).*

*Todos nós participamos da elaboração do Plano, a parte do computador, a Diretora foi lá e preencheu, mas tudo saiu das reuniões para alimentação do plano (SUPERVISORA A).*

*Quando a gente sentava (diretores e pedagogos) pra conversar, é complicado, chegou uma hora que a gente tinha que pedir ajuda, naquelas abas, por exemplo: fotografar o prédio (DIRETORA B).*

Evidencia-se nas declarações somente a participação da equipe escolar, permanecendo os membros do Conselho Escolar e APM apenas com a função de aprovar o documento. Nas falas transcritas na sequência, notam-se também os esforços empreendidos por parte das equipes gestoras para incentivar a participação destes membros, a qual ainda é precária.

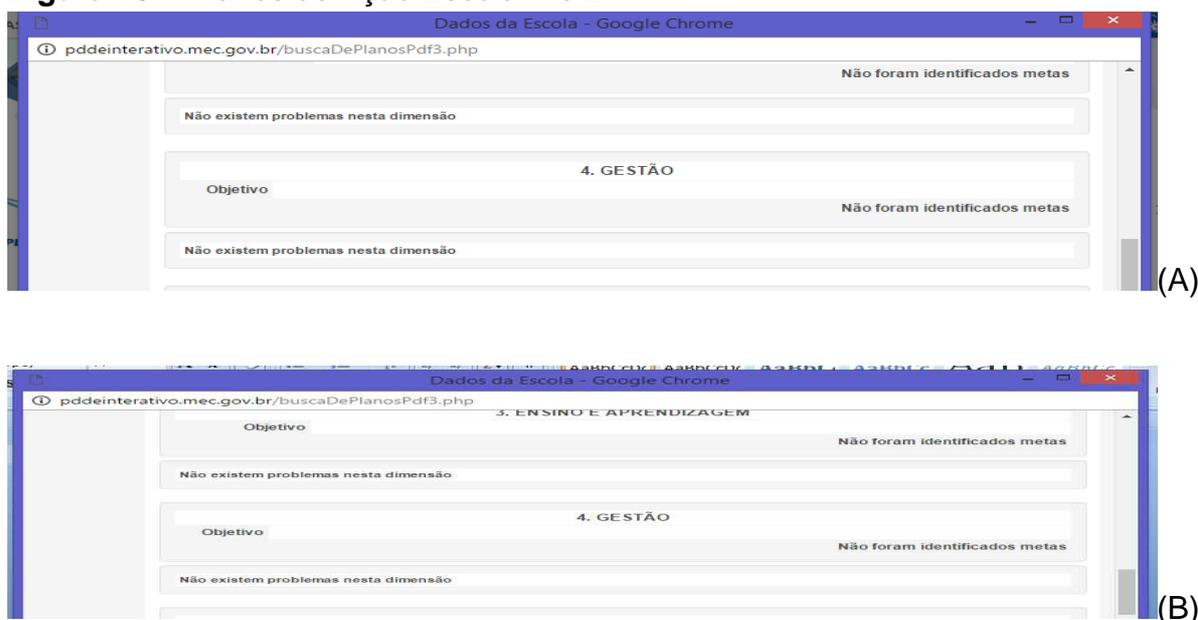
*Quando montamos o grupo de trabalho, procuramos contemplar todos os segmentos que compõem a escola, e todos participam de todas as ações, no entanto, temos alguns funcionários que saíram da escola, outros entraram no lugar, a APM mudou, teve nova eleição, e é a atual APM que me ajuda a executar (DIRETORA A).*

*No nosso grupo de trabalho, normalmente chamamos o Conselho e a APM, principalmente, quando temos um dinheiro pra gastar (SUPERVISORA A).*

*Então, essa parte é meio complicada, professores e funcionários são mais fáceis da gente envolver. Como que a gente conseguiu envolver de repente as mães? Foi porque a gente tinha três da terceirizada da limpeza que trabalham aqui na escola e eram do conselho escolar ou da APM, então a gente tinha mais contato, mas a gente acabou colocando mais os professores, pelo menos duas mães a gente colocou. Acho que toda escola de periferia tem essa dificuldade, de trazer o Conselho e a APM para dentro da escola (DIRETORA B).*

Incoerentemente com as dificuldades apontadas pelas escolas, em relação à participação das instâncias colegiadas e comunidade, nos seus respectivos Planos de Ação (BRASIL, 2016b) não consta nenhuma ação que pudesse sanar ou pelo menos minimizar tal carência. Na verdade, o campo da gestão em sua totalidade não foi contemplado com nenhuma ação, conforme recortes dos Planos de Ação retirados da plataforma PDDE Interativo nos mostram.

**Figura 10 – Planos de Ação Escola A e B**



Fonte: Brasil (2013a).

Tomando como base de análise o PAR, percebe-se que esta pouca atuação das instâncias colegiadas, em especial, do Conselho Escolar, é uma realidade em pelo menos 50 por cento das escolas do município, e que a SME orienta sua implantação e efetivação, no entanto, inexistente sintonia entre os Planos (PAR e PDE Escola), o que pode ter acontecido pela ausência de apropriação, por parte dos técnicos do Comitê Estratégico da SME, das ações do PAR no momento de orientação às escolas quanto à elaboração do PDE Escola.

A respeito das demais instâncias colegiadas nada foi mencionado.

### Figura 11 – Recorte PAR

Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.

1. Gestão Educacional  
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino  
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos  
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais

Fonte: Brasil (2008a).

Quando questionado sobre as possíveis ações de incentivo à participação dos órgãos colegiados e comunidade de modo geral, e da sintonia entre o PAR e o PDE Escola, o técnico da SME alegou:

*Analisando os planos de ação das instituições, não identifiquei nenhuma ação no sentido de fortalecer as instâncias colegiadas, ou que teve a participação das mesmas, nada foi mencionado. Em relação ao PAR, até o presente momento, não observei nenhuma relação. Tenho participado da elaboração do diagnóstico, fase que importa dados do censo, talvez mais para frente, no próximo passo, que são as ações, o PDE Escola apareça (TÉCNICO SME).*

Esta ausência nos dá indícios de que o Programa não foi compreendido pelas escolas como um instrumento de fortalecimento da participação de todos os segmentos, que vem para estabelecer uma cultura participativa e o enriquecimento da gestão escolar democrática.

Convém ressaltar que, ao defendermos a participação de toda comunidade escolar, não compactuamos com a estratégia neoliberal de retirada do Estado, nem o eximimos de sua responsabilidade na garantia de uma educação de qualidade a

todos. Pelo contrário, entendemos que a participação da comunidade na gestão da escola, pode ser estimulada por meio da abertura de espaços de tomada de decisão coletiva e, também, via acompanhamento, execução e avaliação das ações no âmbito escolar, que englobam as questões financeiras, administrativas e também pedagógicas. Neste sentido, acreditamos que algumas estratégias poderiam ter sido contempladas no Plano de Ação (PDDE Interativo) com o intuito de fomentar a participação.

Ressaltamos que a proposta oficial do PDE Escola é que ele seja elaborado de modo participativo por toda comunidade escolar (profissionais da educação, pais, alunos e demais partes interessadas), e, para tanto, deve incentivar o fortalecimento dos órgãos representativos como Conselho Escolar, APM, Grêmio Estudantil e Conselho de Classe. Com base na proposta de planejamento estratégico que foi disponibilizada às escolas, que segue muito mais os rigores de uma gestão gerencialista do que democrática, questiona-se, entretanto, nesta pesquisa, qual foi a oportunidade real de participação oferecida aos sujeitos.

Analisando o PPP das escolas A e B, constatamos a presença dos princípios da gestão democrática que, segundo os documentos, se efetivam no chão da escola por intermédio dos mecanismos de participação, sendo eles: Conselho Escolar, APM, Conselho de Classe, eleições para escolha de gestores, elaboração do Projeto Político Pedagógico e a comunidade escolar.

*Os órgãos colegiados, como Conselho escolar, a Associação de Pais e Mestres, o Conselho de Classe, nas escolas são fundamentais para uma a gestão democrática, pois esses garantem, a prática da participação na escola, a descentralização do poder e da busca por uma educação de qualidade. Uma gestão considerada democrática investe na autonomia dos sujeitos na tomada de decisões, promovendo um trabalho coletivo na construção da cidadania e efetivação do processo democrático (PPP ESCOLA A).*

No entanto, observa-se nas respostas dos entrevistados, quando falam que deram palpites ou pediram ajuda para fotografar o prédio, uma aparente participação, que, muitas vezes, se resume em estar presente, sugerir aquisições, ficar ciente do recebimento e aplicação do recurso. Isso fica evidente também na seguinte fala:

*Até quando a gente fez as reuniões pra dizer que a verba ia ser reprogramada, ou até quando fizemos para explicar que a verba ia ser aplicada, todos ficaram animados, sabendo que aquilo que foi solicitado no plano, são coisas pra beneficiar a escola (DIRETORA B).*

Esta postura nos revela falta de clareza quanto às reais atribuições do Conselho Escolar, pois o mesmo não é concebido enquanto um mecanismo importante de gestão democrática colegiada, que tem a tarefa de acompanhar a prática educativa que se desenvolve na escola e na construção de sua principal função que é o Projeto Político Pedagógico.

Observa-se que o PDE Escola pormenorizou uma discussão política acerca da prática pedagógica, administrativa e financeira, ao privilegiar o campo da execução das etapas, indicando os responsáveis que, via de regra, é a equipe gestora, e imprimindo uma lógica de cobrança na efetivação das ações. Neste sentido, o discurso da participação imbricado no Programa pode servir para esconder a verdadeira intencionalidade do mesmo, que é controlar e garantir a execução de suas etapas, responsabilizando os profissionais e visando melhores índices educacionais.

Olhando para os Planos de Ação, componentes dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas, elaborados coletivamente pelos profissionais da educação pertencentes às instituições, no indicador Gestão Escolar Democrática, aparece a questão da pouca participação e envolvimento dos representantes.

**Quadro 4** - Plano de Ação Escola A

DIMEN SÃO	INDICA DOR	PROBLE MAS PRIORITÁ RIOS	AÇÕES	RES PONSÁ VEL (IS)
<b>Gestão escolar demo- crática</b>	Conse- lho Escolar/ APM atuantes	Pouca participa ção e envolvimen to dos represen tantes	Atualizar a composição do Conselho; Definir as normas de funcionamento do Conselho e torná-las conhecidas por todos; Incentivar a participação dos órgãos colegiados nos cursos de capacitação; Colocar à disposição do Conselho e APM/APF todas as informações sobre a escola em quantidade e qualidade suficientes, para que possa tomar as decisões necessárias; Possibilitar ao Conselho participar das decisões orçamentárias, tendo como meta a consolidação do Projeto Político Pedagógico	Diretor

**Fonte:** Projeto Político Pedagógico Escola A

**Quadro 5 - Plano de Ação Escola B**

<b>DIMEN SÃO</b>	<b>INDICA DOR</b>	<b>PROBLE MAS PRIORI TÁRIOS</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>RES PONSÁ VEL (IS)</b>
<b>Gestão escolar demo- crática</b>	Conse- lho Escolar/ APM atuantes	Pouca participa ção e envolvi mento dos represen tantes	Definir as normas de funcionamento do Conselho e torná-las conhecidas por todos; Incentivar a participação dos órgãos colegiados nos cursos de capacitação; Deixar acessível e à disposição do Conselho e APM todas as informações necessárias para acompanhamento e possíveis intervenções.	Diretor/ Mem bros do Conse lho Escolar e APM

Fonte: Projeto Político Pedagógico Escola B

Observa-se o desejo por parte das instituições de alcançar uma maior participação do Conselho Escolar, pelo menos neste Plano. Em função disso, reiteramos que esta participação precisa ser ampliada. Na realidade, o Conselho precisa representar a voz dos sujeitos bem como a materialização de suas ações, responsáveis e conscientes, pautadas no diálogo entre os pares. Necessita, portanto, superar a proposta do PDE Escola, que se baseia no planejamento de ações e na execução financeira da escola

De acordo com Dourado (2003), para possibilitar a participação efetiva dos membros da comunidade, é necessário que o gestor, em parceria com o Conselho Escolar, proporcione um ambiente que favoreça trabalhos conjuntos, que considere os setores de forma igualitária, direcionando os esforços de funcionários, professores, técnico-pedagógicos, alunos e pais, envolvidos no processo educacional.

Com base nestes apontamentos, podemos inferir que a democratização se inicia no interior da escola, nas atividades do dia a dia, por meio de espaços de discussão sobre o cotidiano escolar, tendo em mente que a democratização da gestão escolar será impossibilitada se não houver um entendimento mais amplo acerca da função política e social da escola.

É preciso também que os agentes que compõem a comunidade conheçam as leis que a regem, as políticas governamentais direcionadas à educação, as concepções que norteiam estas políticas, e, fundamentalmente, precisam estar engajados na defesa de uma escola democrática, cujo objetivo consiste na construção de um projeto de transformação do sistema autoritário vigente (DOURADO, 2003).

A respeito do conhecimento sobre as políticas, bem como sobre as concepções que as norteiam, foi possível observar por meio dos depoimentos dos entrevistados, que esta é uma questão ausente em relação do PDE Escola, ou seja, todos os entrevistados, exceto o técnico, não demonstraram conhecer a fundo as raízes do Programa, nem mesmo, suas fontes de financiamento.

*Programa financiado pelo governo federal, voltado para as escolas com baixo IDEB, onde eles orientam que seja montado um grupo de trabalho para fazer um plano de ação. O programa seria uma contrapartida para escola melhorar o índice (DIRETORA A).*

*Pra mim, o PDE Escola nasceu das necessidades das escolas que tinham problemas de aprendizagem e estrutura. Ele veio justamente pra ajudar as escolas na aquisição de materiais e equipamentos, ou seja, na construção pedagógica. Ele é financiado pelo governo federal (SUPERVISORA A).*

*Eu acredito que seja o Estado que fornece tudo, não tenho conhecimento onde ele surgiu. Tem uma confusão entre os programas PDDE, PDE Escola, são vários né? (PROFESSORA A).*

*Sei que o recurso é do governo federal (DIRETORA B).*

*Sinceramente nunca me interessei muito em saber sobre o programa, porque eu tenho uma visão mais puxada pra sala de aula, não que não seja importante, mas me dedico ao pedagógico entendeu? Nunca parei pra saber como ele surgiu, por que surgiu, devo até ter visto na formação, mas, como não me interessou, passou batido. Não faço mínima ideia, porque quando a gente começou a falar sobre ele, foi aqui no contexto da escola, como estou na coordenação, minha visão é muito prática, puxo as mangas e vamos trabalhar. Confesso que não me atentei, não me prende (SUPERVISORA B).*

O técnico da SME demonstrou conhecer um pouco mais sobre o programa, mas destacou que o conhecimento veio por meio de iniciativas próprias, quando já estava na função de técnico.

*Por meio de leituras e pesquisas feitas por conta própria, eu sei que ele tem origem em um acordo feito em 1998, entre os organismos nacionais e o Banco Mundial, e acredito eu, que ele foi se transformando até se tornar o PDE Escola (TÉCNICO SME)*

No tocante à falta de conhecimento e esclarecimento acerca dos programas e políticas educacionais, de modo geral, pode-se inferir que são decorrentes da sobrecarga de trabalho e funções que os profissionais da educação, em especial os

gestores, acabam assumindo em suas rotinas, e que, conseqüentemente, os impedem de desenvolver uma formação mais politizada. Estas funções que os profissionais vão assumindo, muitas vezes, estão além de sua formação, desempenhando papéis de assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outros, desprofissionalizando, em certa medida, a profissão docente. Por outro lado, destaca-se também a falta de formação continuada para desenvolver o Projeto, que a SME deveria ofertar a todos os sujeitos envolvidos no processo, uma vez que esta formação é direito do trabalhador da educação previsto na LDBEN 9394/96, assim como nos Planos Nacionais e Municipais de Educação, assunto que abordamos a seguir.

### 7.3 A FORMAÇÃO EM RELAÇÃO AO PDE ESCOLA

Quando indagados sobre a formação recebida acerca do Programa, excetuando as gestoras que foram convidadas a participar de uma reunião de meio período para recebimento de orientações, os demais profissionais não foram contemplados com nenhuma formação específica:

*Recebi uma formação proposta pela secretaria de educação, realizada no Núcleo Regional de ensino, com uma pessoa de fora para falar sobre o PDE Escola. Depois eu fiquei responsável em passar as informações pro pessoal aqui da escola (DIRETORA A).*

*Em relação à formação, lembro que tivemos um encontro em 2014, e todos que estavam na equipe participaram. Sentamos a noite pra estudar o material disponibilizado, foi uma formação interna, fora do horário de trabalho (SUPERVISORA A).*

*Não recebemos nenhuma formação específica. Conversamos sobre ele nas reuniões e a Diretora passou meio por cima pra nós como ele funciona (PROFESSORA A).*

*A formação que recebi foi numa reunião no núcleo, só com as três escolas municipais se eu não me engano, e algumas estaduais, onde recebi as informações e fiquei com a função de trazer pra escola, foi explicado um pouco mais sobre o PDE, como que era pra gente entrar, fazer, atender as necessidades da escola, aí nos vimos com o conselho escolar, APM, com toda comunidade, a gente não chegou nesses itens aqui sozinha, foi tudo em grupo (DIRETORA B).*

*No meu caso não tive formação específica, pode ter acontecido com a direção, que ela tinha que estar trabalhando com isso .... peguei o bonde andando, não sei te dizer (SUPERVISORA B).*

*Não participei de nenhuma formação, a gente lê as informações que chegam pra tentar compreender e fazer todo esse trabalho, acessar no portal, tentar entender, vai afunilando e a gente vai entendendo (PROFESSORA B).*

Quanto ao técnico da SME, ele também não recebeu formação específica sobre o PDE Escola e, à luz de sua fala, foi possível confirmar as informações das diretoras:

*Não recebi nenhuma formação sobre o mesmo, o que eu aprendi foi lendo as resoluções, manuais e materiais disponíveis na página do MEC. Em relação à formação dos profissionais da escola, o que nós fizemos foi, assim que o dinheiro chegou, no ano passado, nós convidamos os três gestores para uma reunião, na qual nós passamos uma cópia da resolução que trata do recurso e esse foi o único momento. Depois vieram as orientações cotidianas, que são feitas por telefone (TÉCNICO SME).*

As considerações realizadas pelos entrevistados revelam que as orientações foram insuficientes para compreender a complexidade da política, ficando mais focadas na parte prática do Plano. Pelo que depreendemos, foi uma capacitação técnica, direcionada aos gestores, baseada no preenchimento dos instrumentos que compõem o manual, principalmente voltada à elaboração do PAF.

Não pode ser afirmado, porém, que esta falta de formação impossibilitou reflexões mais críticas sobre os objetivos do Plano, como é possível observar no relato de uma das supervisoras:

*[...] A necessidade real da escola não tem como ser suprida a partir daí, tem muitas coisas que a gente poderia estar conversando. Minha visão é mais recurso humano do que estrutura, eu acho que se não tem essa questão humana bem estruturada, você pode colocar o prédio mais lindo do mundo que o negócio não vai andar. Se esse recurso pudesse entrar diretamente na minha condição para melhorar a condição do profissional, eu ter, por exemplo, como garantir uma segurança maior pro meu professor, manter financeiramente esse professor para que ele não precisasse trabalhar três turnos, para que ele não precisasse se dividir em duas escolas, se esse recurso fosse voltado para essa condição, dando condição de estudo pro professor, não essa hora atividade que mascara, porque é uma peneira, que tá tampando o sol essa hora atividade, enfim, condições para valorizar a carreira docente (SUPERVISORA B).*

Esta fala demonstra que, mesmo com condições adversas para estudo e reflexão acerca do Plano, os profissionais mostram-se preocupados com os princípios que o norteiam e demonstram, em certa medida, sua resignação, fazendo indagações importantes, ligadas à melhoria da qualidade do ensino, que o Programa não contemplou, como por exemplo, as condições reais de trabalho dos profissionais, o que reforça a importância do posicionamento e das ações dos sujeitos na realização da política.

Oliveira (2002) esclarece que, com as alterações na organização escolar, decorrentes da reforma no Estado, nas quais os Organismos Multilaterais foram protagonistas, alguns traços são constitutivos no tocante à formação, como ênfase na prática, redução da formação profissional aos aspectos ligados à rotina cotidiana e aos conhecimentos necessários à realização das tarefas, formação aligeirada, utilização das TICs, entre outras, ou seja, traços marcantes presentes na formação, ou na falta de formação, em relação ao PDE Escola.

Constata-se que a formação oferecida, tanto para o técnico da secretaria, quanto para os profissionais da escola, esteve mais direcionada à instrumentalização metodológica voltada à execução do Plano (preenchimento dos instrumentos), deixando a desejar no que tange aos elementos teóricos que pudessem proporcionar uma compreensão das origens e objetivos do Programa.

Esta formação deficitária, ausente de uma compreensão política e histórica acerca da ação a ser implementada, pode ser uma estratégia para convencer os profissionais de que os problemas encontrados pelas escolas são de origem técnica e que dependem exclusivamente de uma nova racionalidade de gestão para serem sanados.

Nesta lógica, os profissionais são responsabilizados pela elevação das condições de excelência de suas escolas e culpabilizados, de forma individualizada (enquanto escola), pelos resultados atingidos. Esta cobrança/pressão apareceu no depoimento de seis, dos sete profissionais entrevistados:

*Diante dessa publicização de dados, de cobrança de índices, os gestores se sentem pressionados. Por exemplo: quando conversando com uma diretora sobre o programa, a mesma disse “Se Deus quiser, não vamos precisar deste recurso mais”. Se sentem pressionados pela sociedade como um todo, pela mídia, pelos pais, e até mesmo pelo programa, pois quando se investe um recurso financeiro, espera-se um retorno. Não tem nenhum documento*

*escrito isto, mas implicitamente, fica entendido. A secretaria também quer retornos, deseja progressão nos índices, logo, diretores e professores acabam sendo pressionados. A secretaria já premiou experiências exitosas, escolas com os melhores índices e escolas que progrediram consideravelmente, isso a meu ver, acaba gerando certa competitividade (TÉCNICO SME).*

*Em relação à responsabilização, eu penso que o diretor, primeiro de tudo, precisa participar da parte pedagógica, participar do conselho de classe, do dia a dia da escola e da aprendizagem dos alunos. Trabalhando junto, formando uma equipe, a cobrança vem de forma mais justa (DIRETORA A).*

*Sempre temos que dar respostas aos investimentos. A cobrança é uma forma de controle dos gastos. Nossa maior cobrança vem por parte da SME que também tem seu plano de ação e para executá-lo cobra da escola algumas ações (ex: 90% dos alunos do 1º ano no nível Alf 1). Acho que é uma cobrança positiva, porque afinal é seu trabalho, é sua turma, mas às vezes, sem conhecimento da realidade (SUPERVISORA A).*

*Sempre vem uma cobrança sobre os resultados, interna e externa por parte da secretaria, mas acho que é uma cobrança positiva que vem pra acrescentar. No nosso caso está sendo bem positiva, porque nosso IDEB aumentou bastante (PROFESSORA A).*

*Aumenta a cobrança porque acaba sendo o diretor que faz tudo isso. O membro da APM não vai lá fazer isso. A gente faz, traz para APM e Conselho, verifica onde é mais em conta e material bom também, mas quem corre atrás de tudo é o gestor, a gente acaba tendo mais serviço. A partir do momento que a gente responde tudo que está no PDDE Interativo, também aumenta a cobrança, é tudo muito bem detalhado, a gente colocou lá: aumentar o IDEB em vinte por cento, trabalhamos em cima das estimativas (DIRETORA B).*

*Acaba responsabilizando a escola sim. Ainda sobra pra nós Então quando se fala em índice, ou quando eu falo pros professores sobre as avaliações sistêmicas, eles falam: pra quê fazer isso? Eu falo pra eles: vamos usar da melhor forma possível a nosso favor, vamos tirar uma limonada desse limão azedo. Não interessa o que vai cair na rede, vamos dar a oportunidade a esses alunos de fazerem uma avaliação em nível de rede, mas vamos usar esse resultado a nosso favor. Se vai repercutir ou não nos índices, são outros quinhentos. Eu vejo escola de periferia como um processo, um ano atrás do outro, se eu peguei meu P5 lá, meu resultado eu vou colher quando ele sair lá no 5º ano, gota a gota (SUPERVISORA B).*

A responsabilização é centralizada, em sua maior parte, em relação ao IDEB, e a pressão exercida por parte da SME de Londrina também é uma constante nas falas dos entrevistados. Houve, contudo, quem não se sentiu responsabilizado, como a professora da escola B, que declarou: “Não percebi cobrança nenhuma em função do programa. Prestou conta do que comprou pronto e acabou”.

#### 7.4 O PDE ESCOLA E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

No tocante ao conceito de qualidade, primeiramente, faz-se necessário ressaltar que, do ponto de vista desta pesquisa, este é um conceito que varia historicamente, de acordo com os objetivos educacionais. Dito de outro modo, a qualidade na educação está atrelada a um determinado projeto de educação, de homem e de sociedade. Logo, é um conceito permeado por disputas entre capital e trabalho, ao longo do caminho da expansão da educação da classe trabalhadora.

Segundo Landim (2011, p. 142), o discurso da qualidade ganha destaque no seio das políticas educacionais, mostrando-se “funcional” ao processo de ressignificação da educação pública, que vai esvaziando-se do seu sentido, enquanto direito social, na medida em que se distancia da quantidade de recurso para vincular-se aos conceitos de eficiência e eficácia dos processos, objetivando o máximo de resultados com o mínimo de investimentos financeiros.

Como o PDE Escola tem a melhoria da qualidade do ensino entre seus objetivos, acredita-se ser importante analisar se tal proposição se materializou, ou melhor, como o conceito de qualidade vem se materializando por meio do PDE Escola, bem como suas implicações para a educação. Para isso, serão utilizadas as falas dos entrevistados, delineando-se, a partir de suas opiniões, o conceito de qualidade expresso pelo Programa.

Indagados sobre a contribuição do Programa para melhoria da qualidade, alguns profissionais responderam:

*O programa interferiu de forma positiva na qualidade do ensino ofertado pela escola, pois possibilitou juntamente com outros programas a aquisição de muitos materiais que os professores utilizam em sala de aula (DIRETORA A).*

*O programa também contribui com essa qualidade, de um lado por meio da aquisição de materiais pedagógicos, por outro, pelo compromisso em realizar a mudança. Por exemplo: não tínhamos uma mesa na sala dos professores para eles fazerem suas atividades, não tínhamos ventilador nas salas de aula e elas são de madeira, não tínhamos um computador pros professores, de modo geral, nossas condições eram bem rudimentares (SUPERVISORA A).*

*Um programa que veio para melhorar sim a qualidade da educação. Voltando na outra verba que veio, com ela nós reestruturamos a biblioteca, agora aqui, colocamos nesse plano revistas em quadrinho que a gente ainda não tem então tudo isso vem a colaborar com a qualidade né? (DIRETORA B).*

Nestes depoimentos, a questão da qualidade aparece vinculada à adoção de insumos, capazes de melhorar os resultados. Nesta lógica, de acordo com Fonseca (2009), a simples aquisição de equipamentos, adicionada ao repasse de recurso direto às escolas, seria suficiente para melhorar a qualidade da educação e elevar os resultados. Não que os mesmos não sejam importantes, mas esta compreensão nos leva a reduzir o conceito de qualidade a uma racionalidade técnica, assentada no conceito de qualidade oriundo das teorias econômicas.

Encontra-se na fala da supervisora da escola B um posicionamento um pouco distinto, posto que ela questiona a vinculação do Programa com a melhoria na qualidade, embora reforce o ponto de vista do Programa como possibilidade de aquisição de materiais. Nas palavras dela, a relação é:

*Hummmm, superficial. Se você parar pra pensar, tá, você coloca um armário dentro da sala, o quê que o armário fala com a minha criança? Coloco um bebedouro? Eu sei que as estruturas são importantes e necessárias, fazem parte do dia-a-dia, mas pra você falar que essa estrutura melhora esse índice, é uma visão muito simplista (SUPERVISORA B).*

O técnico da SME também não declara que o PDE Escola contribui significativamente com a melhoria na qualidade do ensino:

*Acredito que é um programa que tem muitos aspectos positivos em relação a qualidade, pois ele trabalha em cima das dificuldades, da falta de estrutura e de material pedagógico das escolas, visando elevar o IDEB, no entanto, precisamos repensar que qualidade de educação que é essa representada por este índice. Será que o IDEB reflete essa melhoria? (TÉCNICO SME).*

Observando estes dois depoimentos, nota-se que a garantia de melhoria na qualidade do ensino via PDE Escola é questionável, uma vez que o mesmo se apresenta vinculado a uma projeção de metas, que acaba por consolidar uma concepção de qualidade baseada no controle de resultados, distanciando-se de uma concepção de qualidade socialmente referenciada, já citada nesta pesquisa.

Este posicionamento também é colocado por Fonseca (2009) quando ela apresenta o PDE Escola como retrato da “pura racionalidade técnica”, que se contrapõe ao conceito político em torno de um projeto educacional de qualidade requerido pelos educadores.

Questionados sobre a representação da qualidade da instituição por meio do IDEB, responderam:

*Acredito que o IDEB, agora, após alterações, representa sim a qualidade da educação das escolas, antes quando um aluno faltava, ele não contava nas estatísticas, isso fazia com que algumas escolas priorizassem os bons no momento de realização da prova, agora não, se faltar vai ficar com zero, então é melhor que todos façam a prova. E isso melhorou muito, e eu acredito que se for feito de forma fidedigna, séria, representa a realidade e a qualidade da escola (DIRETORA A).*

*Com certeza o IDEB representa a qualidade da educação. Nestes últimos anos, vivemos para mudar o nosso IDEB (SUPERVISORA A).*

*Eu acredito que o IDEB avalia e representa a qualidade da educação. Mas acredito que representa o esforço e a união da equipe que trabalha na escola (PROFESSORA A).*

Confirma-se primeiramente que, na concepção dos mesmos, a qualidade está atrelada aos resultados, à aplicação de testes, em que o IDEB representa, de forma satisfatória, a qualidade da educação. Além de uma ressignificação do conceito de qualidade, também apareceu a questão da manipulação dos dados, uma das consequências que Freitas (2012) apontou em relação à aplicação dos testes padronizados.

Observa-se também que o conceito de qualidade da educação às vezes não está claro para os profissionais que convivem com distintas concepções no contexto da escola:

*Como a supervisora falou o IDEB, as avaliações que são feitas, (ex: Provinha Brasil), são provas amplas, que acabam não medindo nada, mas tem também a parte da evasão escolar, da reprovação, por que o IDEB avalia tudo, e a gente acaba fazendo de tudo pra elevar o IDEB, mas também para que as crianças aprendam, para que a escola seja um lugar prazeroso, que eles saiam daqui, aquilo que eu falei, a Provinha Brasil é de marcar “x”, ele pode não saber nada, chutar e acertar, é isso que a gente quer também, avançar no IDEB porque somos cobrados, temos a meta pra atingir, mas assim, agora*

*estou confiante que a gente vai atingir, mas pra gente, o IDEB acaba não sendo tudo, a gente quer que eles gostem de vir pra escola, que aprendam, não só pra medir (DIRETORA B).*

No depoimento da supervisora da Escola B, mostra-se presente uma concepção mais ampla sobre qualidade. Ela refere-se ao IDEB nos seguintes termos:

*O IDEB não representa nenhuma qualidade. Quando vêm as provinhas, elas não vêm respeitando meus currículos adaptados, e outra, nem toda criança que demonstra alguma dificuldade ou defasagem, tem respaldo legal de um currículo adaptado. Aí entra a questão da desestrutura familiar, minha criança não faz tarefa em casa, ela não tem quem responda por ela, não tem incentivo nenhum em casa, etc. É muito além de um IDEB, e essa provinha, por exemplo, vem a mesma para toda rede. Então eu considero todos iguais, mas aí eu não considero todos iguais na hora do IDEB por quê? Tem muita coisa além desse resultado. E minha criança que não vem por conta nenhuma pra escola e dá abandono? Abaixa meu nível no IDEB. e aí já fomos atrás, acionamos a rede de proteção, já foi pro conselho tutelar, já tá com ordem judicial, e aí? Nosso presidente do bairro ficou de boca aberta e disse: Como assim? A criança não vem pra escola e o IDEB da escola que abaixa? Eu falei sim, já aproveitei que eu queria pegá-lo enquanto pai e falei: Quando a sua criança não faz tarefa, quando ele deixa de aprender, quando você não dá assistência pra ele em casa e ele não absorve o que nós estamos tentando passar aqui, também abaixa nosso IDEB. E ele: Como assim? Eu falei: é assim que funciona. E ele: mas não poderia, então quem é o culpado disso? Não tem como mudar essa lei? Eu disse: mudar como? Então uma pessoa totalmente leiga do contexto escolar achou um absurdo só porque uma criança que abandona a escola, por culpa dos pais e não da escola, abaixar o índice da escola. Por exemplo: eu tenho aluno que não se apropriou do conteúdo que ele precisava para avançar por “n” motivos, mas com medo do meu IDEB abaixar eu faço a progressão dele. E aí? Parece que é um círculo vicioso. Então onde fica a qualidade nessa questão? Ou eu penso na qualidade do aprendizado e seguro essa criança que precisa de um tempo maior pra aprender, se entende? Eu tenho ojeriza desse tipo de situação, desse tipo de programa que parece que vem para moldar nossas condutas, entendeu? Ele vem engessar algumas situações. Eu já ouvi assim: Olha não pode reprovar. Eu: Como assim? Não por que se não o IDEB cai. Eu: Pêra aí? Você quer que o IDEB suba e minha criança saia do 5º ano sem ser alfabetizada? Adianta alguma coisa? Porque depois eu vou sair pro campo e vou me deparar com essa criança, ele vai me atender no mercado, no posto de gasolina, ele vai estar na rua querendo receber pra cuidar do meu carro, não é isso que eu quero. Então não me chama atenção, não me conquista esse tipo de programa que pra mim é superficial, é uma forma de manipulação, eu acho muito complicado (SUPERVISORA B).*

Esta contestação ao conceito de qualidade representado pelo IDEB, também apareceu na fala do técnico da SME:

*Precisamos pensar qual é o papel da escola e qual a função de seu projeto pedagógico. Pensar também pra que a escola quer formar seus alunos? Pra passar numa prova, nota boa, ou uma formação humanística? Então, eu também penso muito sobre a relação do IDEB com a qualidade da educação, e penso que qualidade é uma formação que vai além da cultura letrada e escrita (TÉCNICO SME).*

Apesar de aparecer este questionamento na fala do técnico da Secretaria, o que se viu na prática foi justamente o oposto, ou seja, os documentos pertencentes ao município direcionados às políticas educacionais e às práticas no chão da escola revelam uma intensificação na aplicação de avaliações sistêmicas, como mecanismo para melhorar a qualidade da educação do município e elevar os índices atingidos pelas instituições. Este posicionamento, todavia, pode ser uma opinião do técnico e não representar o posicionamento da Secretaria.

Considera-se, nesta pesquisa, que o conceito de qualidade, que representa os interesses da classe trabalhadora e dos profissionais que lutam em defesa da escola pública para todos, deva primar pela defesa da escola pública como direito social, em que a questão da qualidade encontra-se atrelada à questão da quantidade de investimento financeiro público na área da educação.

Após a implementação das políticas de ajuste neoliberal, constata-se que a educação tem se distanciado cada vez mais de uma perspectiva de qualidade, baseada nos princípios da democratização do acesso e da permanência em uma escola que tenha condições de garantir o acesso ao conhecimento científico, para assemelhar-se a uma qualidade mensurada em testes padronizados.

O que se tem observado é que o discurso propalado, de modo geral, tem procurado sutilmente convencer a sociedade e os próprios educadores de que a educação é produto mensurável, resultante somente da combinação da competência e comprometimento dos profissionais e comunidade, eximindo o poder público de suas responsabilidades.

Considerando-se o PDE Escola como um programa orientado pela lógica econômica, que, de certa forma, direciona o trabalho escolar para as atividades instrumentais do fazer pedagógico e para a gerência dos insumos, a qualidade passa a ser legitimada pela lógica da competitividade, pela qual a colocação no

*ranking* é o critério de avaliação. Reforçamos, entretanto, a concepção de que a qualidade da educação precisa ver olhada para além de dados mensuráveis.

## 7.5 O PDE ESCOLA ENQUANTO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO

Com base nas discussões tecidas, pode-se dizer que, ao longo da história, a prática do planejamento foi sendo atrelada ao modo da produção capitalista, verificando-se cada vez mais a utilização de estratégias e organização de planejamento que atendiam a este processo. Com isso, verifica-se que a década de 1990, enfatizada neste estudo, foi marcada pela adoção de formas mais flexíveis de planejamento e gestão, coerentes com os novos ordenamentos mundiais.

Neste cenário, dissemina-se a ideia do planejamento estratégico, como mecanismo para se atingir a eficiência e eficácia dos serviços. No decorrer desta pesquisa, foram abordadas algumas considerações sobre este modelo de planejamento, expresso pelo PDE Escola, bem como as implicações do mesmo ao ambiente escolar, pois, segundo o MEC, o Programa em análise representa uma ferramenta de planejamento estratégico que tem o intuito de auxiliar as escolas em sua gestão.

Questionados sobre a contribuição do PDE Escola enquanto uma ferramenta de planejamento, alguns profissionais afirmaram:

*O Programa também tem servido para direcionar de forma positiva o planejamento na escola, pois conforme meu plano de ação tem previsto reunião com professores, que não deixa de ser momento de planejamento, aquisição de materiais para trabalhar nas reuniões, etc. (DIRETORA A).*

*O programa também interfere no planejamento, porque a partir do momento que você tem determinados materiais disponíveis, ou sabe que vai poder contar com os mesmos, você muda seu planejamento, enriquece os recursos didáticos. Por exemplo: data show. (SUPERVISORA A).*

*A partir do momento que a gente tem o plano, o material de custeio e também de capital favorece o planejamento do professor, na verdade os itens que a gente pediu, foi pensando no planejamento do professor (DIRETORA B).*

*Eu avalio ele como um recurso para subsidiar materiais pedagógicos. Eu preciso ter recursos materiais, eu não posso oferecer pro meu professor só quadro e giz. Quando a gente tem um programa que*

*pode oferecer esse suporte ele é rico. Meu olhar mais rico sobre o programa é nesse sentido. Aquilo que eu posso consumir no dia-a-dia: um papel de qualidade, cópias coloridas, massinha, etc. nesse sentido eu vejo que ele pode oferecer uma qualidade melhor (SUPERVISORA B).*

Nota-se que a contribuição girou fundamentalmente em torno do fornecimento de materiais e equipamento pedagógicos, utilizados como recursos didáticos no planejamento das aulas, ou seja, o Programa não foi compreendido e utilizado como metodologia de planejamento, mas sim como um instrumento de captação de recursos.

Fonseca (2004) evidenciava a questão de os diretores e professores das escolas mencionarem como aspecto positivo do Programa a possibilidade de melhoria na estrutura física e material dos estabelecimentos, pois este possibilita além da aquisição de materiais, reformas emergenciais, mas alertava que, principalmente os docentes, não estavam convencidos da mudança qualitativa acerca do trabalho pedagógico.

Desconhecimento acerca da ferramenta também ficou evidente na fala de uma professora, que alegou: *“Não tenho conhecimento de como funciona o planejamento do Programa, acredito que sejam coisas separadas: o planejamento do Programa e o meu enquanto professora, e o PPP da escola”* (PROFESSORA A). Considerando sua declaração, fica explícito o seu pouco envolvimento na elaboração do Plano.

Sobre o fato de o Plano estar ou não em consonância com o PPP, as respostas foram:

*A partir do momento em que são elencadas ações que priorizam a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, não tem como não ter relação com o PPP, que também reflete as questões de ensino e aprendizagem, mas intrinsecamente, no PPP não está especificado de forma clara o programa (TÉCNICO SME).*

*Referente ao PPP, todos os programas que a escola tem estão previstos no mesmo, e as ações, na maioria das vezes, coincide, por exemplo: a escola de pais, no PPP é uma ação pra incentivar a participação dos pais na vida escolar de seus filhos, no PDE Escola, foi previsto comprar tonner para confeccionar o material para reunião de pais (DIRETORA A).*

*Nada foge do nosso PPP que é realimentado todo ano. Ele cita o programa no histórico da escola, nos avanços que a escola teve. Acredito que o PPP e o PDE Escola se contemplam. O programa ajuda no planejamento principalmente pelos recursos pedagógicos (SUPERVISORA A).*

*A gente acabou envolvendo o mesmo grupo de pessoas que realimenta o PPP na comissão que fez o plano de ação. No fundo, no fundo, acho que tem muita coisa do PPP no plano, mas, o Plano foi feito antes em 2013, a realimentação do PPP começamos no ano passado, agora está formatando pra ir pra secretaria (DIRETORA B).*

*O PPP contempla o programa, quando nós propomos os projetos, ele está embutido, quando o professor faz seu planejamento dentro desses projetos, ele já tem noção pra onde ele vai, eu não posso desassociar, não posso deixar isolado uma coisa da outra, então ele tem o material que ele vai usar, foi o programa que colocou aquele material lá, então não tem como você falar que não está, queira ou não a gente acaba girando ao redor dessa situação (SUPERVISORA B).*

*Também não acho que interferiu na rotina da escola. Os professores fazem o planejamento em cima do PPP, em algumas turmas as supervisoras já selecionavam os conteúdos e entregavam meio mastigado para as professoras. Algumas que começaram agora nem percebem e nem sabem que existe o Programa. A gente fez o PPP em cima do roteiro que a secretaria mandou e não aparece o PDE Escola em nenhum momento (PROFESSORA B).*

Evidencia-se que, apesar de o discurso buscar encontrar, na maioria das vezes, uma articulação entre os dois, trata-se de dois planos distintos que caminham paralelamente no cotidiano escolar, sem articulação entre si, pois, recorrendo aos PPPs das duas instituições, confirmou-se que nada sobre o PDE Escola foi citado, pelo menos de forma clara.

Outra vez foi dada ênfase ao Programa enquanto mecanismo de aquisição e disponibilização de recursos materiais. Talvez, na visão das escolas, é supostamente nesta possibilidade de aquisição de materiais, que o PDE Escola entra em sintonia com o PPP, ou seja, no PPP, aparecem as reais necessidades das escolas. No Plano, os materiais adquiridos poderão ser utilizados para minimizar tais necessidades, ou seja, o PDE Escola seria um financiador do PPP.

Por meio de uma das falas (professora B), deduz-se a falta de autonomia que envolve os profissionais da educação, bem como as escolas de Londrina, no tocante à elaboração do PPP, uma vez que as supervisoras selecionam os conteúdos e entregam “mastigados” aos professores regentes uma vez que o PPP é elaborado em cima de um roteiro pronto, com poucas possibilidades de construção coletiva.

Quanto à avaliação que os envolvidos fazem acerca deste tipo de planejamento, a questão do excesso nos aspectos burocráticos e engessamento das ações estiveram presentes nos relatos. Por exemplo:

*O programa dá possibilidade do gestor, juntamente com os órgãos colegiados, traçar seu plano de ação. Então, essa flexibilidade de ações contribui de certa forma com o planejamento, no entanto, ele é um pouco engessado no que se refere às legislações (TÉCNICO SME).*

*Avalio que este tipo de planejamento, às vezes, fica um pouco fechado, poderia dar mais um pouco de abertura pra gente. Tem situações que ou é oito ou é oitenta (DIRETORA A).*

*Eu achei esse planejamento bem detalhado, a gente tinha que preencher lá em cima com os dados da escola, aí lá embaixo pedia pra gente justificar, assim, é bem detalhado, não tem como você fugir, tem que ter uma sequência, a gente faz de tudo pra ele contemplar a realidade da escola (DIRETORA B).*

Os depoimentos confirmam o que Fonseca (2004) apontava: que o PDE Escola é um modelo de planejamento de caráter burocrático, que internaliza os modelos aplicados pelas agências financeiras internacionais, materializando, no contexto escolar, uma forma de gestão que desconsidera a base política e enfatiza o viés tecnicista e, desta maneira, não atende às necessidades reais da escola da forma com que o PPP o faz.

Outra questão que os diferencia substancialmente, de acordo com Araújo e Castro (2007), é que o PDE Escola se caracteriza por apresentar um conjunto de ações pontuais, imediatas, específicas, com vistas à melhoria dos resultados, em que os professores assumem o papel de meros executores, bem distinto dos princípios que orientam a composição de uma proposta pedagógica coletiva.

Ao serem abordados sobre os aspectos positivos e negativos do Programa, os profissionais se posicionaram da seguinte forma:

*Como positivo, posso citar a questão do financiamento da escola pública, pois a mesma sempre foi desprovida de recursos, e a possibilidade de pensar ações que melhorem a qualidade do ensino também (TÉCNICO DA SME).*

*Eu acho muito bom esse programa, infelizmente, como a nossa escola graças a Deus melhorou o IDEB, acredito que não vamos mais participar, eu gostaria, até pra continuar o trabalho (DIRETORA A).*

*Aspectos positivos eu poderia citar a questão do mobiliário, dos recursos pedagógicos, de organização espacial das salas, tudo isso contribui com a aprendizagem e com a qualidade do trabalho do professor (SUPERVISORA A).*

*Acredito que o programa veio pra contribuir com a melhoria da escola, sendo a principal no caráter pedagógico, com aquisição de materiais (PROFESSORA A).*

*Ponto positivo é a verba que está aqui pra ser executada, para melhorar a qualidade da escola (DIRATORA B).*

*Muito positivo enquanto subsidio de materiais pedagógicos para prática docente [...] (SUPERVISORA B).*

*Eu vejo que é um dinheiro que vem pra contribuir com as necessidades da escola, não dá pra fazer tudo, mas dá pra atender algumas necessidades (PROFESSORA B).*

É marcante, na fala dos entrevistados, o posicionamento de que o Programa é benéfico, enquanto possibilidade de aquisição de materiais e equipamentos que possam vir a contribuir com a melhoria das aulas e com o enriquecimento dos recursos disponibilizados aos alunos e professores. Um exemplo ilustrativo pode ser a fala da supervisora B, quando diz que, às vezes, os professores querem muito colocar uma figura colorida na atividade dos alunos, como um mapa, “*ai vem pedir pra tia aqui que faz na sua casa porque a escola não tem impressora, muito menos colorida, agora com a verba do Programa, a gente vai poder comprar uma*” (SUPERVISORA B). Esta aquisição está confirmada no Plano de Ação da Escola B.

Entretanto, ainda sobre a aquisição de materiais, alguns aspectos ficam meio obscuros, ou pelo menos não demonstraram ligação direta com a aprendizagem, por exemplo, quando as escolas colocam nos seus respectivos Planos, a aquisição de liquidificador ou válvulas para vasos sanitários. Mesmo ciente das necessidades e da falta de estrutura que assolam as escolas públicas de modo geral, acredita-se que, por se tratar de um Programa que tem como objetivo o fortalecimento da gestão democrática e a melhoria da qualidade do ensino, estas ações se distanciam um pouco. Defende-se a obrigação do Estado com a manutenção das estruturas de todas as escolas, de forma indiscriminada.

Em relação aos pontos negativos retirados das entrevistas, tem-se:

*Uma coisa que eu acho que tem que ser revista, é esse formato fechado de planejamento que às vezes prende um pouco a gente (DIRETORA A).*

*Em relação aos aspectos negativos, pra mim foi um desafio compreender as orientações na hora de gastar os recursos (capital e custeio), que a gente vai se acostumando com o tempo, e algumas coisas que a escola precisa o programa não permite, por exemplo, precisamos comprar carteiras e não pode. Como não podemos ficar esperando só a secretaria e a nossa escola não conta com recursos próprios suficientes (contribuições voluntárias), fica complicado (SUPERVISORA A).*

*Acho que não tem pontos negativos, é um programa super bom, mas acho que não deveria ser só para as escolas que têm IDEB baixo, as outras mereciam também, pois todas têm carência de alguma coisa e ficam dependendo da prefeitura. Por exemplo: nossa arrecadação voluntária não dá pra nada aqui, às vezes dá vinte ou trinta reais por mês, e o contador? Acho um absurdo a escola ter que pagar contador, na verdade a diretora ne. (PROFESSORA A).*

*Negativo eu não vejo nenhum. Foi aquilo que a gente pediu mesmo pra comprar. Talvez pudesse ter mais abertura pra gente comprar outras coisas que não estão no plano, ter mais abertura para ver a necessidade no momento (DIRETORA B).*

*[...] muito engessado (SUPERVISORA B).*

*Como negativo eu vejo que ele deveria ser mais divulgado, com mais informações pra gente (PROFESSORA B).*

Nos pontos considerados negativos pelos sujeitos que implementaram a política, encontra-se o formato do planejamento, que, na visão deles, engessa e dificulta o trabalho da escola, não contemplando algumas vezes as necessidades da mesma. Isso porque apresenta excessiva rigidez na formatação burocrática do manual (extenso e com restrições nos itens de capital e custeio), constatando o que Taques (2011, p. 160) afirmou na sua pesquisa, segundo a qual, a “[...] lógica do programa tende a privilegiar a dimensão técnica-operacional e secundarizar a dimensão política própria dos processos coletivos de tomada de decisão com graus mais elevados de participação”.

Problemas ligados ao entendimento e definição do papel da instituição escolar, bem como do apoio externo de que ela necessita, também apareceram nos depoimentos, pois alguns profissionais assumem como responsabilidades da escola a aquisição de carteiras, por exemplo, quando esta deveria ser do poder público, ou quando declaram que não podem ficar esperando a boa vontade da Secretaria e necessitam de mecanismos para angariar fundos (contribuições voluntárias) para pagar o contador, ou, caso contrário, a diretora precisa arcar com a despesa. Estes

fatores, ao mesmo tempo em que transferem para as escolas as responsabilidades do Estado, demonstram a precariedade das condições de trabalho.

Na opinião do técnico da SME, outras questões são mencionadas, como a falta de formação e acompanhamento acerca do Programa e das ações desenvolvidas nas escolas, a sobrecarga de tarefas na figura do diretor, com uma demanda excessiva de atribuições, e a cobrança em relação à projeção no IDEB, fazendo com que “*as escolas tenham receio em receber o recurso e medo de executá-lo*” (TÉCNICO SME).

Este pequeno trecho e ainda outros que poderiam ser retomados, confirma que os recursos financeiros, destinados às escolas por via de programas complementares, são de suma importância, considerando a universalidades das escolas, no entanto, além de não serem suficientes, exigem que as escolas e os profissionais da educação, passem por uma verdadeira maratona burocrática, às vezes desumana, como relatado por uma das diretoras:

*Cada vez está mais difícil da gente executar o dinheiro público, cada ano tá mais complicado, eles pedem no mínimo três orçamentos, várias exigências, e sábado agora, por exemplo, eu vim pra Londrina, porque sou de Ibiporã, saí fazendo orçamentos, muitos se recusam a dar, enfim, é desgastante* (DIRETORA B).

Diante de todos estes apontamentos, pode-se inferir que os eixos contemplados neste estudo foram suficientes para elucidar a questão central da pesquisa e nos forneceram subsídios para afirmar que o fortalecimento da gestão democrática e participativa, assim como a melhoria na qualidade da educação, propaladas pelo discurso oficial em torno do PDE Escola, não ganharam concretude a partir da implementação da metodologia gerencial de planejamento estratégico.

A título de conclusão, indica-se que o PDE Escola está baseado nos princípios preconizados pela Reforma do Aparelho do Estado, empreendida na década de 1990, fundamentado na lógica neoliberal e nas prescrições dos Organismos Multilaterais, especialmente, o Banco Mundial, onde a concepção de qualidade empreendida está atrelada à mercado, onde simplesmente a aquisição de materiais seria necessária para gerar resultados mais satisfatórios.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das análises tecidas e sistematizadas ao longo desta dissertação, que demandaram estudos exaustivos sobre políticas educacionais e, em especial, sobre o PDE Escola, foi-nos possível tecer considerações, que, talvez, não deem conta da totalidade das questões e indagações que permearam o estudo. Em razão disso, intitulamos esta última seção de Considerações Finais e não Conclusão.

Considerando que a presente pesquisa foi estruturada com o intuito de compreender as implicações do PDE Escola para a democratização da gestão escolar, tornou-se necessária uma investigação acerca do processo de implementação do Programa no contexto da prática. Para isso, procurou-se analisar como os sujeitos envolvidos em tal processo interpretaram e traduziram a política no chão da escola.

Focando no PDE Escola, programa gestado na década de 1990, mais especificamente no contexto do Fundescola em 1998, e relançado em 2007, incorporado do PDE Federal, nossa investigação procurou analisar os modelos de gestão expressos pelo mesmo, bem como as possíveis contribuições ao fortalecimento da gestão democrática e participativa e a melhoria da qualidade do ensino, prerrogativas atribuídas ao Programa pelo Ministério da Educação.

A pesquisa de cunho qualitativo foi realizada por meio de estudo bibliográfico, análise documental e realização de entrevistas, utilizando-se de duas escolas municipais de Londrina como espaço empírico e de sete profissionais da educação na totalidade, sendo um técnico da Secretaria Municipal de Educação, um diretor, um supervisor e um professor de cada estabelecimento de ensino. Como categorias de análise, o estudo procurou utilizar as cinco categorias propostas por Cury (1986), definidas como instrumentos de compreensão do fenômeno educativo, que têm como base o materialismo histórico dialético de Marx.

Para fundamentar o estudo, iniciamos com uma análise sobre o contexto de alterações político-econômico no cenário mundial, marcado pelo processo de reestruturação produtiva e pelo avanço da corrente neoliberal por todo mundo capitalista, que subsidiou a alteração no papel do Estado e deu a base de sustentação para a Reforma do Aparelho do Estado no Brasil (BRASIL, 1995b). Destacamos a atuação dos Organismos Multilaterais neste período, como

disseminadores dos princípios neoliberais e como agentes importantes na condução das reformas econômicas e educacionais nos países da América Latina, em especial, no Brasil. Para isso, valemo-nos das contribuições de diversos autores como: Anderson (1995), Dupas (1999), Fiori (2001), Frigotto (1995), Gentili (1995), Hobsbawm (1995), Mézaros (2011), Peroni (2010), entre outros.

Com base nestes autores, afirmamos que tal processo de reforma representou uma estratégia do capitalismo para manter sua hegemonia, pois, diante de uma das suas maiores crises, difundiu a ideia de que não se tratava de um colapso do sistema e sim das instituições sociais, atribuindo a culpa ao Estado e à gestão das instituições públicas, apontando a necessidade de reformas e adoção de novos padrões de gestão do serviço público como solução.

Procurando novos mecanismos para recompor o sistema e suas formas de acumulação, um novo modelo de Estado passa a ser difundido, que, nesta perspectiva, seria menos burocrático, mais eficiente, com formas mais flexíveis de gestão, capaz de imprimir mais qualidade e eficácia aos serviços públicos, e, ao mesmo tempo, atender às exigências do mercado cada vez mais globalizado e competitivo.

Os referenciais teóricos utilizados apontaram que a reforma da aparelhagem estatal em nosso país, baseada em três eixos principais (privatização, publicização e terceirização), foi fundamentada numa visão economicista e racionalista de administração, que encontrou no mercado o seu parâmetro de qualidade. Esta concepção de administração, denominada gerencial ou empresarial, inspirada no setor privado, considerada por seus defensores mais moderna, eficiente e eficaz, passa a ser o novo modelo adotado para administrar a máquina pública, acarretando consequências muito perversas às políticas públicas, em especial à educação.

Muitas foram as consequências abordadas no decorrer da pesquisa, contudo, a mais importante, talvez, seja a ameaça que as mesmas representam ao caráter universalista que deveria permear os direitos sociais inalienáveis, como a educação, acarretando alterações significativas à concepção de justiça social

Neste estudo, os governos FHC e Lula foram enfatizados, não somente pela questão de o Programa em foco ter-se originado no primeiro e permanecido na gestão do segundo. Este fato foi somente uma ilustração da continuidade presente nas políticas dos governos em questão, mas foi fundamentalmente, por ter sido na gestão de FHC que as maiores alterações no campo das políticas educacionais

aconteceram, e na de Lula, pela confirmação das mesmas, com pequenas ressalvas, pois, segundo Mello e Falleiros (2005), mesmo que com outras roupagens e alterações, o projeto ideológico do neoliberalismo presente na gestão FHC continuou seu curso e intensificou-se no governo Lula.

No tocante ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), observamos que, seguindo os princípios da Reforma do Estado, o mesmo promoveu um conjunto de reformas na esfera educacional, que possibilitou a adoção de um novo modelo de gestão assentado na descentralização, reestruturando o ensino no Brasil. De acordo com nossos referenciais, estas reformas foram conduzidas e financiadas pelos Organismos Multilaterais, em especial pelo Banco Mundial, e foram justificadas pela necessidade de modernizar o país, tendo sido a educação concebida como instrumento essencial ao desenvolvimento das competências exigidas pelo mercado de trabalho.

Convém destacar que a tal descentralização (administrativa, financeira e pedagógica), enfatizada no processo de reforma empregado, resultou em repasse de responsabilidade para as esferas locais, pois, utilizando-se da transferência de ações e dos processos de implementação, o governo enfatizou a gestão educacional e atribuiu aos sujeitos envolvidos com a implementação da ação, a responsabilidade pelo êxito ou fracasso de tal medida. Oliveira (2009, p. 202) ilustra esta afirmação com a seguinte frase: “[...] a escola passa a constituir-se de fato como núcleo do sistema e o diretor passa a ser o seu principal representante, quem personifica os novos modelos de gestão.”

Neste cenário, as escolas públicas, a princípio as pertencentes às regiões prioritárias, foram contempladas com Planos, Programas e Projetos educacionais descentralizantes, oriundos de acordos internacionais, com destaque para o Fundescola, que instituiu o modelo de planejamento estratégico no âmbito escolar por meio do PDE Escola.

Em relação ao governo Lula (2003-2010), e novamente recorrendo aos referenciais utilizados nesta pesquisa, podemos afirmar que houve pequenos avanços em relação à gestão anterior, principalmente em relação ao resgate do papel protagonista do Governo federal, enquanto promotor de políticas, assim como foram observadas tentativas para corrigir distorções naturais típicas de um país com a amplitude do Brasil, como, por exemplo: o FUNDEB, o piso nacional salarial dos professores, a realização da CONAE, entre outros.

Constatamos, entretanto, também muitas permanências e até mesmo intensificações das políticas empregadas pelo governo FHC. Isso porque, paralelamente à tentativa de resgate dos direitos garantidos pela CF 88, houve a adesão a inúmeras políticas contraditórias, como adoção do IDEB enquanto indicador de qualidade; ênfase na atuação dos grandes grupos empresariais em torno da educação, atribuindo à mesma um caráter de voluntariado (Movimento Todos pela Educação); a regulamentação do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios (Compromisso Todos pela Educação); intensificação das parcerias entre setor público e privado, entre outros aspectos abordados em seções anteriores.

Como exemplo de ambiguidade e irregularidade de políticas, abordamos o PDE, programa do governo federal lançado em 2007, que reuniu dezenas de programas independentes e desconexos desenvolvidos pelo MEC, que, ao mesmo tempo em que procurou resgatar o protagonismo do Ministério, manteve políticas descentralizadoras, focalizadas e implementadas em nível local, que não se configuraram como políticas regulares, como o PDE Escola.

Realizamos uma breve descrição acerca dos modelos de gestão, em especial a gerencial e a democrática (propostas de gestão de bases ideológicas e organizacionais antagônicas), bem como abordamos as implicações para a gestão da educação, partindo do princípio de que os mesmos estão diretamente relacionados com a reestruturação do capitalismo. Fazendo um recorte temporal e focando na década privilegiada neste estudo, constatamos que, ao mesmo em que o Brasil passava por um processo de abertura política, de redemocratização, com uma grande expectativa de avanços em relação à materialização dos direitos sociais e de uma maior participação nas decisões políticas, o resto do mundo passava por um processo inverso, ou seja, de perda dos direitos já conquistados, porque, diante de uma crise estrutural, o capitalismo utilizou-se de estratégias de superação que redirecionaram o papel do Estado e reduziram os direitos materializados.

Verificamos que foi neste contexto que a gestão gerencial, disseminada pelos Organismos Multilaterais em grandes eventos na área da educação, como uma proposta modernizadora e inovadora da gestão educativa, foi incorporada pela administração pública, embora a gestão democrática tenha sido garantida, pelo menos no âmbito da legislação, por meio de muita luta dos trabalhadores desta área, representados por suas instituições afins.

Baseados nos referenciais utilizados na pesquisa, acenamos de forma sucinta, que a gestão gerencial inspira-se nos métodos e princípios da iniciativa privada, adaptados à administração pública, pressupondo uma estrutura organizacional descentralizada, pautada nos fundamentos da gestão estratégica e no controle da qualidade voltado à racionalização dos gastos, eficiência e eficácia, com ênfase na produtividade, além da introdução de modelos de avaliação que focam o desempenho individual, gerando competitividade e práticas meritocráticas. Nesta lógica, compreendemos que a escola é concebida como uma empresa, os alunos como clientes e a educação como produto.

Já a gestão democrática, bandeira de luta coletiva, proposta pelos movimentos sociais em prol de uma educação pública de qualidade, fundada nos princípios da descentralização, participação e autonomia, pressupõe a participação de toda comunidade escolar em torno dos processos administrativos e, fundamentalmente, em torno da construção da proposta pedagógica da escola, comprometida com uma formação humana integral dos sujeitos e com a democratização do espaço escolar, valorizando-se a identidade da instituição, sua cultura e suas condições concretas.

A abordagem feita aos elementos estruturantes da gestão gerencial, também conhecida como Nova Gestão Pública, assim como aos principais aspectos que a diferenciam do modelo de gestão democrática, teve como objetivo evidenciar o PDE Escola como uma das faces do gerencialismo na educação, contrário a uma proposta de gestão mais democrática e participativa.

Sendo assim, uma descrição mais técnica acerca do Programa foi realizada, em que este foi abordado em sua origem, no contexto do Fundescola, e, posteriormente, analisado no âmbito do PDE Federal. Esta análise nos permitiu traçar um panorama do desenvolvimento do PDE Escola desde a década de 1990, bem como, uma compreensão dos princípios, metodologia, objetivos e estratégias que permearam a política, identificando os elementos que se mantiveram e os que se alteraram ao longo do tempo. Em linhas gerais, afirmamos que foi um Programa que perpassou governos, sem alterações substanciais em sua estrutura, reforçando, assim, a continuidade.

A fim de realizarmos a análise do contexto da prática, descrevemos de forma breve a história da cidade de Londrina, assim como seus condicionantes políticos e culturais. Abordamos sucintamente a trajetória educacional do município e

apresentamos dados acerca dos indicadores educacionais e das condições estruturais da rede municipal, o que nos permitiu fazer alguns apontamentos, dentre os principais:

- Em relação à educação infantil, Londrina não dispõe de vagas suficientes para atender à demanda, necessitando estabelecer parcerias com entidades filantrópicas;
- No tocante aos anos iniciais do ensino fundamental, as vagas são satisfatórias, no entanto nem sempre são garantidas na proximidade da residência do aluno;
- Em relação aos profissionais da educação, constata-se que os docentes possuem formação acadêmica necessária para o provimento do cargo, e que a grande maioria ingressa por meio de concurso público, o que não acontece com os funcionários da cozinha (merendeiros) e da limpeza, que são servidores terceirizados;
- Os diretores são escolhidos por meio de eleição direta, no entanto, a SME prevê cursos de formação como pré-requisito.
- A gestão democrática do ensino é garantida na legislação municipal (como por exemplo, no Plano Municipal de Educação e nos Regimentos Escolares), mas ainda não é uma realidade na prática escolar;
- As escolas possuem Conselho Escolar e APM, no plano formal/legal;
- As parcerias com a iniciativa privada são constantes no dia a dia da escola e interferem na formação dos professores;
- As avaliações sistêmicas são enfatizadas e compreendidas como mecanismos para aferir e melhorar a qualidade da educação, representado pelo IDEB;
- Projeção satisfatória no IDEB como índice a ser perseguido.

Caracterizamos ainda as unidades educacionais selecionadas como espaço empírico da pesquisa, o que nos permitiu compreender, de forma mais ampla, a realidade local e nos possibilitou uma análise dos indicadores educacionais articulados ao seu contexto. Nesta etapa, nossas questões norteadoras começaram a ser desveladas por meio das entrevistas realizadas com os diretores, professores

e supervisores das instituições e com o Técnico da SME, e por meio da análise dos documentos, com Plano de Ação, PPP e o PAR.

Em relação ao eixo **“O Plano de Desenvolvimento da Escola e o fortalecimento da Gestão Democrática”**, podemos indicar que o Programa, nas escolas pesquisadas, não foi implementado com o objetivo de fortalecer a gestão democrática e participativa, pois verificamos nos Planos de Ação de ambas a inexistência de ações direcionadas a este foco, ficando a participação na elaboração e execução do Plano, via de regra, restrita aos profissionais da escola. Observamos, porém, que as gestoras procuram administrar a instituição de uma forma democrática ou, pelo menos se preocupam com isso, incentivando a participação da comunidade nas ações da escola, dialogando com os pares e buscando estratégias para fortalecer o Conselho Escolar, o que pôde ser observado no PPP das instituições.

Esta primeira análise já nos permitiu dois apontamentos, um relacionado à falta de sintonia entre os Planos, que pode ter ocorrido por diversos motivos (falta de tempo para estudos e reflexões durante a construção do Plano, incompatibilidade de aproximações devido à estrutura do Plano, entre outros), e o outro ligado à leitura do Programa feita pelas escolas e pelos profissionais, pois o que nos parece é que ele foi apresentado e compreendido como sinônimo de repasse financeiro onde ações mais emergenciais foram priorizadas, como instalação de cortinas nas salas de aula, lâmpadas, etc. Esta questão ficou muito nítida na fala dos entrevistados.

Desta forma, podemos inferir que o Programa não se consolidou como uma ferramenta de gestão, muito menos democrática e participativa. Pode até ter propiciado encontros entre os profissionais, que envolveram tomadas de decisões coletivas, embora não tenha garantido a efetivação da participação de todos na sua construção.

Até mesmo a participação dos sujeitos que afirmaram estar presentes no processo de implementação do Programa pode ser questionável, uma vez que, nos relatos, observamos uma atuação tímida, restrita a dar sugestões de aquisição, ou uma participação permeada pela execução de tarefas burocráticas, como preenchimento de tabelas, diagnósticos, etc. Desta maneira, percebemos que o PDE Escola, nas escolas da rede municipal de Londrina, acabou reforçando o tom pragmático das políticas educacionais em relação ao desenvolvimento de tarefas

operacionais em detrimento de uma atuação mais ampla, uma vez que a participação fica atrelada aos manuais.

No tocante ao eixo “**A formação em relação ao Plano de Desenvolvimento da Escola**”, confirmamos, por meio dos relatos, que todos os profissionais envolvidos com a implementação da política não receberam formação alguma, nem por parte do MEC, nem por parte da SME, que se limitou a dar orientações técnicas quanto à elaboração e execução do Plano de Ações Financiáveis. Este fator talvez tenha colaborado com a falta de conhecimento acerca da política, o que, pelas implicações abordadas, não foi de todo ruim.

Em relação à vinculação do “**Plano de Desenvolvimento da Escola e a melhoria na Qualidade do ensino**”, podemos aferir que, na visão dos profissionais, o PDE Escola proporcionou, mesmo que minimamente, uma melhoria na qualidade do ensino, na medida em que permitiu a aquisição de novos e diversificados materiais, até então inexistentes, ou seja, uma concepção de qualidade atrelada à aquisição de materiais e insumos.

Identificamos também que a SME utiliza e incentiva a adoção dos índices de avaliações sistêmicas como mecanismos para avaliar a qualidade do ensino, enfatizando o IDEB e a Avaliação Sistemática da Rede. Estes indicadores apontam uma concepção de qualidade de ensino mensurável, que também é proposta pelo PDE Escola, e, de acordo com os relatos, vem sendo absorvida pelos profissionais da educação, que se sentem responsáveis pelos resultados e pela repercussão dos mesmos na mídia.

À luz de nossos referenciais, ressaltamos que a concepção de qualidade para a educação transformou-se ao longo do tempo, e que a mesma pode ser concebida de diferentes formas no contexto escolar. Como observamos nas entrevistas, temos professores que concebem a qualidade com base no processo educacional e na realidade concreta da escola, e não nos índices. Em nossa visão, entretanto, a SME de Londrina ainda não se desvinculou de uma concepção neoliberal de qualidade.

Em relação ao IDEB das escolas envolvidas, constatamos uma melhora significativa após a implementação do PDE Escola, no entanto esta melhora tem sido apresentada ao longo dos anos por toda rede, não sendo possível afirmar que foi o Programa em questão que viabilizou tal progresso. O que podemos afirmar é que, na rede municipal de Londrina, existe uma cobrança em relação aos resultados apresentados e certa intensificação de aplicação de testes.

Observamos o empenho dos profissionais das unidades escolares para garantir a aprendizagem dos alunos e melhorar os indicadores, apesar de não podermos deixar de apontar que apenas a melhoria no IDEB não representa garantia de aprendizagem.

Outro item investigado foi **“O Plano de Desenvolvimento da Escola enquanto ferramenta de planejamento”** e, novamente, o Programa apareceu vinculado a aspectos de infraestrutura e aquisição de equipamentos, sem ligação direta com o PPP, o que nos apontou a existência de dois planejamentos distintos no interior da escola e que as metas constantes no Plano de Ação do PDE Escola, de modo geral, não expressaram as dificuldades pedagógicas das escolas

Isso nos indicou que, mesmo predominando o modelo gerencial no âmbito dos sistemas educativos, desde o processo de reformas educacionais dos anos 1990, a perspectiva de gestão democrática também se mostra presente, mas podemos afirmar que as escolas elaboraram seus Planos e inseriram-se no sistema PDDE Interativo para o recebimento do recurso, que, por sua vez, possibilitou a elas a aquisição de materiais, equipamentos pedagógicos e realização de pequenos reparos nas instalações, sem se preocuparem com as implicações no planejamento escolar.

Desta forma, ressaltamos que a ênfase na questão material que, embora tenha que ser considerada, acabou se sobrepondo às ações da organização do trabalho pedagógico, que poderiam, de fato, contribuir com a melhoria do processo de ensino e aprendizagem, e, em última instância, com a construção de uma escola democrática e comprometida com a aprendizagem dos alunos. Encerramos, com o ensejo de que o estudo acrescente novos elementos às poucas pesquisas existentes no estado do Paraná acerca da temática abordada e que contribua com possíveis novos outros estudos, a partir das muitas lacunas que poderão ser evidenciadas na leitura atenta deste texto.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Bresser Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 173-199.

ADRIÃO, Thereza; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.

AMARAL SOBRINHO, José. **O plano de desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília: MEC, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, Luis. A educação básica no governo Lula: um primeiro balanço. **Ação Educativa**, São Paulo, set. 2006. Disponível em: <[http://www.edumat.com.br/wpcontent/uploads/2009/04/educacao\\_basica\\_no\\_governo\\_lula.pdf](http://www.edumat.com.br/wpcontent/uploads/2009/04/educacao_basica_no_governo_lula.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2015.

ARAUJO, Sueldes; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011.

ARAÚJO, Sueldes; CASTRO, Maria Duarte Araújo. A escola pública entre a gestão gerencial e a política pedagógica. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 23., CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO, 5., COLÓQUIO IBERO-AMERICANO, 1., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPAE, 2007.

ARRETCHE, Maria Tereza. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BANCO MUNDIAL. **El desarrollo en la practica**: prioridades y estrategias para la educación. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción e Desenvolvimento, 1995.

BANCO MUNDIAL. **El mejoramiento de la educación primaria em los países em desarrollo**: examen de las opciones de política. Washington, 1989.

BANCO MUNDIAL. **La educación en America Latina y el Caribe**. Washington, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2006**: equidade e desenvolvimento. 2006. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 726-751, out. 2005.

BATISTA, Maria do Socorro Xavier. **Reforma do estado, reforma da universidade e movimento docente**: resistência e embate de projetos. 2000. 358 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/gaduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-conswashn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/gaduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-conswashn.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BAUER, Adriana. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 24, n. 3, p. 557-575, set./dez. 2008.

BAYER, Mariana Ferreira. **O programa PDE – ESCOLA**: uma análise da sua implementação em Guarapuava-PR. 2012. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. **Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola**: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 3. ed. Brasília:

FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 2006a. Disponível em:

<[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes\\_manuais\\_tecnicos/pde\\_escola.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundescola/publicacoes_manuais_tecnicos/pde_escola.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com os Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando mobilização social pela melhoria da educação básica. 2007a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 9 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB. 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em: 5 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. 1995a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9131.htm)>. Acesso em: 5 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1996b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **A reforma do aparelho do estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995b.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE/ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997a. (Cadernos MARE da reforma do estado, n. 5).

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995c.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1997b. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1).

BRASIL. Ministério da Educação. **Apoio à gestão educacional**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes?id=18841>>. Acesso em: 14 dez. 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2008**. Brasília: MEC/INEP, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Boletim PDE interativo**. 2013a. Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Boletim%20PDE%20Interativo%20013.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Desenvolvimento da educação no Brasil**. Brasília, 1996c. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&o\\_obra=28068](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&o_obra=28068)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escolas abaixo da média nacional – IDEB de 2007**. 2007c. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/escolas\\_classe\\_c.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/escolas_classe_c.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escolas priorizadas – IBED de 2007**. 2007d. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/escolas\\_classe\\_b.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/escolas_classe_b.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Escolas priorizadas pelo IDEB de 2005**. 2005. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/escolas\\_classe\\_a.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/escolas_classe_a.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo de Fortalecimento da Escola. **Projeto FUNDESCOLA**: manual de operação e implementação do Projeto-MOIP: orientações gerais. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2002.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do PDDE interativo 2014**. 2014a. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/manual\\_pdde\\_interativo\\_2014.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/manual_pdde_interativo_2014.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do PDDE interativo 2012**. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdeinterativo\\_manual\\_junho2012.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdeinterativo_manual_junho2012.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do usuário do SIMEC**. 2008a. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Novo PDDE interativo**. 2014b. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Amanda\\_Apresentacao\\_PDDE\\_2014\\_SIMPLIFICADA-PADRAO.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Amanda_Apresentacao_PDDE_2014_SIMPLIFICADA-PADRAO.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília, 2007e.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDDE interativo**. Disponível em: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/>>. Acesso em: 5 maio 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. **PDE escola**: relatório final – exercício 2011. 2011a. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde%20escola\\_exercicio%202011.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde%20escola_exercicio%202011.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejamento político-estratégico**. Brasília, 1995d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela educação**: instrumento de campo (PAR). Brasília: MEC, 2007f.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <<https://www.google.com.br/#q=plano+decenal+de+educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+1993>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relação de escolas novas 2011**. 2011b. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde\\_escolas\\_novas\\_2011.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde_escolas_novas_2011.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relação de escolas remanescentes**. 2011c. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde\\_escola\\_remanescentes\\_2011.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/pde_escola_remanescentes_2011.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relação de escolas**. 2014c. Disponível em: <[http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Escolas\\_PrevisoRevisada\\_Final\\_11Abril14.pdf](http://pdeescola.mec.gov.br/images/stories/pdf/Escolas_PrevisoRevisada_Final_11Abril14.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 19, de 15 de maio de 2008. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 16 maio 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria do Ensino Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**: convívio social e ética. Brasília, 1995e.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília, 2007g. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf)> Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. **Plano de ações financiáveis do PDE-Escola**. Brasília. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/paf\\_pde\\_esc.pdf6](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/paf_pde_esc.pdf6)>. Acesso em 20 de out de 2015.

BRASIL. Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 22 jun. 2007h.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2010, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 20 dez. 2010b.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 25 de 24 de maio de 2011. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob égide da Resolução nº17, de 19 de abril de 2011, as escolas públicas de educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola). **Diário Oficial da União**, Brasília, D.F., 26 maio 2011d.

BRASIL. **Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011**. Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. 2011e. Disponível em:

<[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000017&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2011&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000017&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 5 set. 2016.

BRASIL. **Resolução nº 22, de 22 de junho de 2012**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução/CD/FNDE, nº 7 de 12 de abril de 2012, a escolas públicas da educação básica para a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Disponível em:

<[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000022&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2012&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000022&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 5 maio 2016.

BRASIL. **Resolução nº 49, de 11 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas da educação básica para implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). 2013b.

Disponível em:

<[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000049&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000049&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura C. (Org.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2009.

CADINHA, Márcia Fonseca Alvin Hudson. **Programa PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola na gestão educacional da rede pública de ensino de Niterói-RJ**. 2014. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do plano de metas compromisso todos pela educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CAMINI, Lúcia. **Educação pública de qualidade social: conquistas e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília, 1994.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo. A qualidade da educação básica e a gestão da escola. In: FRANÇA, Magna; BEZERRA, Maura C. (Org.). **Política educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília: Líber Livro, 2009.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo. Accountability: uma nova estratégia de controle da gestão escolar. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL EDUCAÇÃO, GLOBALIZAÇÃO E CIDADANIA, 2008. **Anais...** João Pessoa: UFBP, 2008. Disponível em: <[www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf](http://www.socieduca-inter.org/cd/gt5/03.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2016.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araujo. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CEPAL. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad**. Santiago, 1992.

CEPAL. **Trasnmformación productiva com equidad**. Santiago, 1990.

CHIZZOTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

CLARKE, Tommy. **Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability**. Texto apresentado ao Institut fur Wirtshafts und Sozialforschung Chemnitz, Germany, 1993.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - CONED. **Plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira**. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.fedepsp.org.br/documentos.htm>>. Acesso em: 10 out. 2015.

CROZIER, Michel. **Cómo reformar al Estado: tres países, três estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

CROZIER, Michel. El cambio en las organizaciones públicas. **Gestión y Política Pública**, México, v. 1, n. 1, 1992

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez, 1986.

DALCORSO, Claudia Zuppini. **O planejamento estratégico**: um instrumento para o gestor escolar de escola pública. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

DECLARAÇÃO mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagens. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em: 10 dez. 2015.

DELORS, Jacques. **Educação**: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI (destaques). Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <[http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/Dellors\\_alli\\_Relatorio\\_Unesco\\_Educacao\\_tesouro\\_descobrir\\_2008.pdf](http://www.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/Dellors_alli_Relatorio_Unesco_Educacao_tesouro_descobrir_2008.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. A gestão democrática e a construção de processos coletivos de participação e decisão na escola. In: AGUIAR, Márcia Angela da S.; FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Para onde vão a orientação e a supervisão educacional?** 2. ed. Campinas: Papyrus, 2003. p. 149-160.

DOURADO, Luiz Fernandes. A reforma do estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. (Org.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 49-58.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano nacional de educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 21-50.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DUARTE, Newton. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

DUPAS, Gilberto. A lógica econômica global e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: UNESP, 2005.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: COLÓQUIO A PESQUISA EM TRABALHO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS, 1., 2009, Belém. **Anais...** Belém: UFPA, 2009.

FALCÃO, Mary Sylvia Miguel. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE) nas escolas de Dourados/Mato Grosso do Sul: uma proposta (re) centralizadora.** 2005. 270 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

FANK, Elisiane; TAQUES, Mariana; OLIVEIRA, Deuseles. O programa plano de desenvolvimento da escola (PDE ESCOLA) como mais um instrumento de planejamento para as escolas públicas estaduais do Paraná. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – EDUCERE, 9., 2009, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUCPR, 2009.

FELDFEBER, Myrian. (Org.). **Autonomia y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones.** Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 2009.

FERNANDES, Manoel Valmir. **A política educacional brasileira (1995-1998): a ação governamental e a repercussão na folha de São Paulo.** 2011. 179 f. Tese (Doutorado em Educação) – UNIMEP, Piracicaba, 2011.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando et al. (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERRO, Olga Mariados Reis. **O plano de desenvolvimento da escola – PDE na escola pública de ensino fundamental em Mato Grosso do Sul: o gerencial e o pedagógico.** 2001. 232 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2001.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

FIORI, José Luis. **O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Marília. O banco mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação,** São Paulo, v. 24, n. 1, jan./jun. 1998.

FONSECA, Marília. O banco mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação.** 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos Cedes,** Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de jan. 2016.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, José Ferreira. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 185-384, maio/ago. 2009.

FONSECA, Marília et al. (Org.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

FORMAGIO, Renata. **A implementação do PDE – ESCOLA em uma unidade escolar do município de Passos/MG**. 2013. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2013.

FRANÇA, Magna. A descentralização financeira e o Fundescola: o plano de desenvolvimento da escola, o programa de adequação de prédios escolares e a sua expansão no Rio Grande do Norte. In: CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; LIMA, Rosângela Novaes (Org.). **Política de educação pública**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

FREDERICSON, George. Hacia una teoría del público para la administración público. **Gestión y Política Pública**, México, v. 1, n. 1, 1992.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <[http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/upload/1392215902\\_EDUCA%C3%87%C3%83O%20B%C3%81SICA%20NO%20BRASIL%20NA%20D%C3%89CADA%20DE%201990.pdf](http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/upload/1392215902_EDUCA%C3%87%C3%83O%20B%C3%81SICA%20NO%20BRASIL%20NA%20D%C3%89CADA%20DE%201990.pdf)> Acesso em: 1 mar. 2016.

GARCIA, Marco Aurélio (Coord.). **Lula presidente**: programa de governo Lula 2007/2010. São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2016.

GASPARETTO JUNIOR, Antonio. **A terceira via**. Disponível em <<http://www.infoescola.com/politica/terceira-via>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 13-39.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, Pablo; TADEU, Tomaz. **Escola S. A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira**: da colônia ao governo Lula. Barueri: Manole, 2009.

GIDDENS, Anthony. **O estado-nação e a violência**. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo: EdUSP, 2001.

GOMES, Fabio Guedes. Conflito social e welfarestate: estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201–234, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>> Acesso em: 10 set. 2015.

GOMES, Maria Bueno. **Monitoramento e gestão do ensino fundamental**: práticas escolares em face de políticas indutoras. 2012. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Grande Dourados, Dourados, 2012.

GON, Simone Andrea. **Gestão dos recursos financeiros transferidos para escola pública**: um estudo sobre as escolas municipais de Ensino Fundamental de Campinas/SP-2009/2010. 2012. 396 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

HADDAD, Fernando. **O plano de desenvolvimento da educação**: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2008. (Série documental, 30).

HADDAD, Sergio. (Org.). **Banco mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 18. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicação. São Paulo: Loyola. 2008.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos** - o breve século XX (1914-1991). 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Censo demográfico de Londrina 2010**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411370>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **PISA**: Programa Internacional de Avaliação de Alunos. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa-programa-internacional-de-avaliacao-de-alunos>>. Acesso em: 10 jul. 2016a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **SAEB**: Sistema de Avaliação da Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/saeb>>. Acesso em: 15 jul de 2016b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Indicadores educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>>. Acesso em: 15 jul. 2016c.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Caderno estatístico**: município de Londrina, 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86000&btOk=ok>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES. **Caderno estatístico**: município de Londrina, 2016. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86000&btOk=ok>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LAKATOS, Maria Eva; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LANDIM, Renata. A reforma do estado e a política educacional em Minas Gerais: a consolidação de uma concepção de qualidade privada da escola pública. In: ANDRADE, Juarez; PAIVA, Lauriana G. (Org.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo**: limites e contradições. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Planta, 2004.

LESSA, Sergio; TONET, Ivo. **Introdução à filosofia de Marx**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, José Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização escolar. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Angela Maria de Souza. Uma análise da resistência ao preceito da municipalização do ensino. **Mediações**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 145-170, jul/dez. 2003.

LIMA, Licínio C. elementos da hiperburocratização da administração educacional. In: LUCENA, Carlos; SILVA JUNOR, João dos Reis (Org.). **Trabalho e educação no século XXI**: experiências internacionais. São Paulo: Xamã, 2012. p. 129-158.

LIMA, Rosangela Novaes; MENDES, Odete da Cruz. A gestão da política da educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do Estado. In: CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira; LIMA, Rosangela Novaes (Org.). **Política pública de educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

LONDRINA. **Lei nº 9.012, de 23 de dezembro de 2002**. Cria e organiza o sistema ensino do município de londrina e o conselho municipal de educação. Disponível em:

< <http://camara-municipal-da-londrina.jusbrasil.com.br/legislacao/365732/lei-9012-02>>. Acesso em: 14 out. 2016.

LONDRINA. **Lei nº 11.043, de 6 de outubro de 2010**. Referenda o Plano Decenal de Educação do município de Londrina. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2010/1105/11043/lei-ordinaria-n-11043-2010-referenda-o-plano-decenal-de-educacao-do-municipio-de-londrina>>. Acesso em: 5 maio 2016.

LONDRINA. **Lei nº 12.291, de 23 de junho de 2015**. Adequa o Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela Lei nº 11.043, de 6 de outubro de 2010, às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), em conformidade com a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_2749\\_extra\\_assinado.pdf](http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2749_extra_assinado.pdf)>. Acesso em: 9 out. 2016.

LONDRINA. **Decreto 1.000, de 04 de setembro de 2013**. Regulamenta o Processo de Eleição de Diretores (as) e Diretores(as) auxiliares das Unidades Escolares da Rede Municipal de Londrina - Paraná. Disponível em:

<[http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal\\_2257\\_assinado.pdf](http://www2.londrina.pr.gov.br/jornaloficial/images/stories/jornalOficial/jornal_2257_assinado.pdf)>. Acesso em: 10 out 2016.

LONDRINA. **Perfil Sócio Assistencial de Londrina - 2012**. 2012. Disponível em: <[http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec\\_assistencia/Perfil%20Socioassistencial\\_set.%202012\\_vers%C3%A3o%20preliminar.pdf](http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/sec_assistencia/Perfil%20Socioassistencial_set.%202012_vers%C3%A3o%20preliminar.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.

LONDRINA. **Prefeitura Municipal**. Disponível em: <<http://www.londrina.pr.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. O regime de colaboração intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, n. 4, p. 9-13, 2007.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elza D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MARINHEIRO, Edwylson. **O Programa Dinheiro Direto na Escola e a Democratização da Gestão Escolar no município de Londrina**. 2016. 154 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

MARTINS, André S. O estado educador: notas para reflexão. In: ANDRADE, Juarez; PAIVA, Lauriana G. (Org.). **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2011.

MARTINS, André Silva. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo**. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MARTINS, Joel. A pesquisa qualitativa. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARX, Karl. **Capítulo VI inédito do capital**: resultados do processo de produção imediata. São Paulo: Editora Moraes, 1990.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. O estágio do governo eletrônico no Brasil em relação ao contexto mundial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 49-66, jan./jun. 2004.

MELLO, Marcelo Paula; FALLEIROS, Ialê. Reforma da aparelhagem estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lucia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela. Maceió: UFAL PPGE/CEDU, 2004.

MELO, Maria Tereza Leitão. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Marcia Angela da S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MENDES, Vera Lucia Peixoto Santos. Inovação gerencial na administração pública. Cidadania e direitos humanos. In: ANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais...** Campinas, 2001.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2004.

MIRANDA, Liane. **O papel do diretor na implementação do PDE -escola**: experiências em Juiz de Fora. 2005. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2005.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2010.

MORAES, Isabel Anade. **O plano de desenvolvimento da escola- (PDE/FUNDESCOLA) e a autonomia na gestão escolar**. 2002. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2002.

MOROZ, Melania; GIANFALDONI, Mônica Helena T. A. **O processo de pesquisa**: iniciação. Brasília: Plano, 2002.

NÓBREGA, Cristiane Liberato. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE) numa perspectiva de governo democrático popular**: uma análise da experiência na Rede de ensino de Recife-PE. 2005. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

OLIVEIRA, Adailda Gomes. **O processo de implementação do PDE –ESCOLA no contexto das políticas de responsabilização**: o caso da cidade do Rio de Janeiro.

2014. 297 f. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.) **Política e trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: \_\_\_\_\_. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Org.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-143.

OLIVEIRA, Francisco. Além da transição, aquém da imaginação. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 12, p. 2-15, jun. 1985.

OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

OLIVEIRA, Francisco. Por que política? **Agenda pós-neoliberal fazendo possível um outro mundo**, São Paulo, p. 1-12, jun. 2004.

OLIVEIRA, João Ferreira. A educação básica e o PNE/2011-2020: políticas de avaliação democráticas. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 91-108, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/71r>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

OLIVEIRA, João Ferreira; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência- a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 127147, jan./ abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n90/a06v2690.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

OLIVEIRA, João Ferreira; MORAES, Karine Nunes; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática: definições, princípios e mecanismos de**

implementação. Disponível em: <[http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala\\_politica\\_gestao\\_escolar/pdf/texto2\\_1.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf)>. Acesso em: 24 out. 2016.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. O estado brasileiro e o neoliberalismo. In: SENNA, Ester (Org.) **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande: Editora UFMS, 2003.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola. Redefinição do papel do estado no Brasil: implicações do modelo gerencial para as políticas de gestão da educação básica. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 19, n. 32, p. 57-72, jan./jun. 2009.

PALOCCI FILHO, Antônio; DANIEL, Celso (Coord.). **Programa de governo Lula 2002**: coligação Lula Presidente. Um Brasil para Todos. São Paulo, 2002a. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

PALOCCI FILHO, Antônio; DANIEL, Celso (Coord.). **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo, 2002c. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **PDE-escola**: orientações para as escolas, construídas a partir do documento 'Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola'. Curitiba, 2008.

PARENTE FILHO, José. **Planejamento estratégico na educação**. Brasília: Plano Editora, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73-81.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**: Revista de Cultura Política, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **A Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. A democratização da educação em tempo de parcerias entre o público e o privado. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 19, n. 40, p. 215-227, maio/ago. 2010.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e o papel do estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

PLANO nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 1997. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

ROBLES JÚNIOR, Antonio. **Custos da qualidade**: uma estratégia para a competição global. São Paulo: Atlas, 1996.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

RUIZ, Maria José Ferreira. **A democratização da escola pública no Estado do Paraná** (1983 a 2010). Londrina: EDUEL, 2014.

RUIZ, Maria José Ferreira; MARINHEIRO, Edwylson de Lima. A democratização da escola pública: velhos e novos modelos de gestão escolar. **Educação**, Santa Maria, v. 40, n. 31, p. 605-6018, set./dez. 2015.

SANTANA, Luiz Carlos. **Liberalismo, ensino e privatização**: um estudo a partir dos clássicos da economia política. 1996. 232 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, 1996.

SANTOS, Crisolita Gonçalves. **O PDE – ESCOLA**: autonomia e qualidade do ensino na gestão educacional em Igarapé-Miri e na escola Rio Tocantins. 2012. 231f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SANTOS, Fabiano Antonio. **O plano de desenvolvimento da escola e a produção do consentimento ativo**. 2012. 301 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetórias limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2015.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a13.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301999000400006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73301999000400006&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 2 out. 2015.

SCHIMONEK, Elisângela Maria Pereira. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE - ESCOLA): instrumento de autonomia para as unidades escolares?** 2012. 278 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, Rio Claro, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Katia Valéria Ataíde. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE - ESCOLA) e a gestão escolar: limites e possibilidades**. 2011. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SILVA, Marcelo Soares; CARVALHO, Lorena Souza. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014.

SILVA, Maria Abádia. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 15-39.

SOUZA, Francisco das Chagas. **Escrevendo e normalizando trabalhos acadêmicos: um guia metodológico**. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

SOUZA, Melissa Barreto de. **O PDE- ESCOLA em foco: uma análise do programa em duas unidades escolares da rede municipal de Salvador**. 2012. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

SPECK, Raquel Angela. **O plano de desenvolvimento da escola (PDEE) como expressão do gerencialismo na educação**. 2012. 127 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2012.

TAQUES, Mariana Fonseca. **O PDE –ESCOLA nas escolas da rede estadual do Paraná: entre o gerencialismo e as possibilidades democráticas**. 2011. 202 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

TODOS pela educação. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 5 maio 2016.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do banco mundial. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; Sérgio Haddad (Org.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 125-193.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALENTE, Ivan. **Plano nacional de educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/16965.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

VALENTE, Lucia de Fátima. **Permanências e mudanças na organização do trabalho escolar nas gerais: uma análise do Programa PDDE e do PDE – ESCOLA**. 2011. 202 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em 10 municípios cearenses. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 6., 2011, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Associação Brasileira de Avaliação Educacional, 2011.

VIEIRA, Evaldo. A social-democracia, longo caminho até a terceira via. **Currículo sem Fronteiras**, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 182-203, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol13iss2articles/vieira.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro, 2007.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### ROTEIRO PARA ENTREVISTAS/ GESTOR

#### Aspectos gerais:

- a) Como tomou conhecimento sobre o PDE Escola?
- b) Tem conhecimento das origens do programa e suas fontes de financiamento?
- c) Você considera que o PDE Escola teve boa receptividade nas instituições?
- d) Como a escola em que você é gestor optou pela adesão ao programa? De que maneira ocorreu o processo decisório? Você conhece os critérios de seleção?

#### Formação:

- e) Após a adesão, os profissionais da escola receberam formação? De que forma a mesma ocorreu?

#### Gestão:

- f) Como se deu o processo de implementação do programa na escola em que você é o gestor?
- g) Todos os segmentos participaram? Como se deu essa participação?
- h) Qual é o seu papel (gestor) neste processo de implementação?
- i) Você considera que o PDE Escola representa um instrumento de apoio e fortalecimento da gestão escolar? De que forma?
- j) Em que medida o programa favorece ou não a efetivação da gestão democrática ou participativa?

#### Qualidade:

- k) Você considera que o PDE Escola contribui com a melhoria na qualidade da educação?
- l) Qual o significado de qualidade para você? Ou seja, o que seria uma escola ou ensino de qualidade?
- m) Considera que o IDEB representa a qualidade da instituição?

#### Responsabilização:

- n) Existe algum acompanhamento ou cobrança, por parte das instâncias superiores em relação aos resultados?
- o) Em sua opinião a escola é responsabilizada pelos mesmos? De que forma? Quais as consequências desta responsabilização?

#### Planejamento:

- p) Enquanto ferramenta de planejamento, qual a contribuição do PDE Escola?
- q) Ele serviu ou tem servido para direcionar o planejamento escolar?
- r) Como você avalia este formato de planejamento?
- s) Ocorreram mudanças na organização do trabalho escolar após a implementação do PDE Escola? Quais?
- t) Está em consonância com o PPP?

#### Contribuições:

- u) Quais aspectos negativos e positivos acerca do programa?

## ROTEIRO PARA ENTREVISTAS/COORDENADOR PEDAGÓGICO

### Aspectos gerais:

- a) Como tomou conhecimento sobre o PDE Escola?
- b) Tem conhecimento das origens do programa e suas fontes de financiamento?
- c) Você considera que o PDE Escola teve boa receptividade nas instituições?
- d) Como a escola em que você é coordenador optou pela adesão ao programa? De que maneira ocorreu o processo decisório? Você conhece os critérios de seleção?

### Formação:

- e) Após a adesão, os profissionais da escola receberam formação? De que forma a mesma ocorreu?

### Gestão:

- f) Como se deu o processo de implementação do programa na escola em que você é coordenador?
- g) Todos os segmentos participaram? Como se deu essa participação?
- h) Qual o papel do coordenador nesse processo de implementação?
- i) Você considera que o PDE Escola representa um instrumento de apoio e fortalecimento da gestão escolar? De que forma?
- j) Em que medida o programa favorece ou não a efetivação da gestão democrática ou participativa?

### Qualidade:

- k) Você considera que o PDE Escola contribui com a melhoria na qualidade da educação?
- l) Qual o significado de qualidade para você? Ou seja, o que seria uma escola ou ensino de qualidade?
- m) Considera que o IDEB representa a qualidade da instituição?

### Responsabilização:

- n) Existe algum acompanhamento ou cobrança, por parte das instâncias superiores em relação aos resultados?
- o) Em sua opinião a escola é responsabilizada pelos mesmos? De que forma? Quais as consequências desta responsabilização?

### Planejamento:

- p) Enquanto ferramenta de planejamento, qual a contribuição do PDE Escola?
- q) Ele serviu ou tem servido para direcionar o planejamento escolar?
- r) Como você avalia este formato de planejamento?
- s) Ocorreram mudanças na organização do trabalho escolar após a implementação do PDE Escola? Quais?
- t) Está em consonância com o PPP?

### Contribuições:

- u) Quais aspectos negativos e positivos acerca do programa?

## ROTEIRO PARA ENTREVISTAS/PROFESSOR

### Aspectos gerais:

- a) Como tomou conhecimento sobre o PDE Escola?
- b) Tem conhecimento das origens do programa e suas fontes de financiamento?
- c) Você considera que o PDE Escola teve boa receptividade nas instituições?
- d) Como a escola em que você é professor optou pela adesão ao programa? De que maneira ocorreu o processo decisório? Você conhece os critérios de seleção?

### Formação:

- e) Após a adesão, os profissionais da escola receberam formação? De que forma a mesma ocorreu?

### Gestão:

- f) Como se deu o processo de implementação do programa na escola em que você é o professor?
- g) Todos os segmentos participaram? Como se deu essa participação?
- h) Qual o papel do professor nesse processo de implementação?
- i) Você considera que o PDE Escola representa um instrumento de apoio e fortalecimento da gestão escolar? De que forma?
- j) Em que medida o programa favorece ou não a efetivação da gestão democrática ou participativa?

### Qualidade:

- k) Você considera que o PDE Escola contribui com a melhoria na qualidade da educação?
- l) Qual o significado de qualidade para você? Ou seja, o que seria uma escola ou ensino de qualidade?
- m) Considera que o IDEB representa a qualidade da instituição?

### Responsabilização:

- n) Existe algum acompanhamento ou cobrança, por parte das instâncias superiores em relação aos resultados?
- o) Em sua opinião a escola é responsabilizada pelos mesmos? De que forma? Quais as consequências desta responsabilização?

### Planejamento:

- p) Enquanto ferramenta de planejamento, qual a contribuição do PDE Escola?
- q) Ele serviu ou tem servido para direcionar o planejamento escolar?
- r) Como você avalia este formato de planejamento?
- s) Ocorreram mudanças na organização do trabalho escolar após a implementação do PDE Escola? Quais?
- t) Está em consonância com o PPP?

### Contribuições:

- u) Quais aspectos negativos e positivos acerca do programa?

## ROTEIRO PARA ENTREVISTAS/ TÉCNICO SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

### Aspectos gerais:

- a) Como tomou conhecimento sobre o Programa, suas origens e fonte de financiamento?
- b) Como o programa chegou ao estado do Paraná e ao município de Londrina? Houve alguma reação ou alteração por parte deste órgão?
- c) Você considera que o PDE Escola teve boa receptividade por parte da secretaria de educação? E das escolas?
- d) Como se deu o processo de seleção das escolas contempladas? As mesmas tiveram autonomia para aderir ou não ao programa?
- e) Quantas unidades educacionais deste município implementaram a ferramenta PDE Escola?

### Formação:

- f) Após a adesão do município ao programa, você recebeu alguma formação? De que forma a mesma ocorreu?
- g) Os profissionais das escolas (gestores, coordenadores e professores) receberam formação? Quem propiciou? Como se deu tal formação?

### Gestão:

- h) Como se deu o processo de implementação do programa nas escolas municipais que você assessora?
- i) Todos os segmentos participaram? Como se deu essa participação?
- j) Qual o papel do assessor técnico pedagógico nesse processo de implementação?
- k) Você considera que o PDE Escola representa um instrumento de apoio e fortalecimento da gestão escolar? De que forma?
- l) Em que medida o programa favorece ou não a efetivação da gestão democrática ou participativa?
- m) Qual a relação do PDE Escola com o PAR?
- n) E com o PDDE Interativo?

### Qualidade:

- o) Você considera que o PDE Escola contribui com a melhoria na qualidade da educação?
- p) Qual o significado de qualidade para você? Ou seja, o que seria uma escola ou ensino de qualidade?
- q) Considera que o IDEB representa a qualidade da instituição?

### Responsabilização:

- r) Existe algum acompanhamento ou cobrança, por parte das instâncias superiores em relação aos resultados?
- s) Em sua opinião a escola é responsabilizada pelos mesmos? De que forma? Quais as consequências desta responsabilização?

### Planejamento:

- t) Enquanto ferramenta de planejamento, qual a contribuição do PDE Escola?
- u) Ele serviu ou tem servido para direcionar o planejamento escolar?
- v) Como você avalia este formato de planejamento?

- w) Ocorreram mudanças na organização do trabalho escolar após a implementação do PDE Escola? Quais?
- x) Está em consonância com o PPP?

Contribuições:

- y) Quais aspectos negativos e positivos acerca do programa?

**APÊNDICE B**  
**SOLICITAÇÃO PARA ENTREVISTAS**

Londrina, 01 de agosto de 2016.

A/C Sr (a) Janet Elizabeth Thomas  
Secretaria Municipal de Educação

Eu, Gisele de Paula Rodrigues, portadora do CPF nº 03659122980, mestrando no Departamento de Educação da Universidade Estadual de Londrina, núcleo de Políticas Educacionais, venho por meio deste, solicitar a Vossa Senhoria, autorização para a realização de entrevistas em duas escolas pertencentes a este município, que estão executando o programa PDE Escola, sendo elas: **Escola A** e **Escola B**. Aproveito o mesmo para solicitar entrevista com o (a) técnico (a) responsável pelo acompanhamento do Programa na Secretaria Municipal de Educação.

A pesquisa tem como título: “A Implementação do PDE Escola no município de Londrina e as implicações à democratização da gestão escolar”, orientada pela prof<sup>a</sup>. Maria José F. Ruiz, tem como objetivo analisar o processo de implementação do programa no contexto escolar, bem como as implicações à democratização da educação. Por meio do trabalho de campo, pretende-se identificar como se deu a atuação dos sujeitos que participaram do processo; como são caracterizadas as ações desenvolvidas pelo programa nos aspectos referentes à gestão; em que medida o PDE Escola contribui com o fortalecimento da gestão democrática; assim como os limites e possibilidades do mesmo em relação às práticas de gestão e melhoria da qualidade do ensino.

Pretendo entrevistar o diretor, um coordenador pedagógico e um professor de cada escola, além do assessor técnico da Secretaria, totalizando sete entrevistas. Necessitarei também de acesso ao Projeto Político Pedagógico e ao Plano de Ação elaborado pela instituição.

Agradeço a atenção, e me coloco à disposição para possíveis esclarecimentos.

Atenciosamente  
Gisele de Paula Rodrigues

**APÊNDICE C**  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa intitulada “A implementação do PDE Escola no município de Londrina e as implicações à democratização da gestão escolar”, cujo objetivo consiste em analisar o processo de implementação do programa, bem como as implicações à gestão escolar e à melhoria da qualidade do ensino.

Sua participação é muito importante e se dará por meio de entrevista, de forma semi-estruturada, com questões previamente formuladas. Esclarecemos que a mesma é totalmente voluntária, podendo o (a) senhor (a): recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Por meio da pesquisa e das informações coletadas nas entrevistas junto aos sujeitos que atuam/atuaram na implementação da política (posteriormente analisadas e tratadas), esperamos contribuir com a discussão teórica acerca do programa, apontando as possíveis contribuições e limitações do mesmo para o processo de fortalecimento da gestão escolar democrática.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este termo no local indicado abaixo. O mesmo será preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas assinada e entregue ao (à) senhor (a).

Agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a devolutiva dos resultados obtidos à instituição e à todos os participantes.

Londrina, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

\_\_\_\_\_  
Gisele de Paula Rodrigues  
Pesquisadora  
Mestrado em Educação (UEL)

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Ferreira Ruiz  
Orientador (a)  
CECA/EDU - Curso de Pedagogia  
Programa de Mestrado em Educação

Eu, \_\_\_\_\_, tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com os responsáveis pelo estudo: e-mail: mestred@uel.br/ Telefone: (43) 3371-4071 (Programa de pós-graduação em educação – UEL).

**APÊNDICE D**  
**INDICADORES ESTADO DO PARANÁ**

<b>Aprovação</b>	<b>Ens. Fund</b>	<b>1º ao 5º</b>	<b>6º ao 9º</b>	<b>Ens. Médio</b>
Total	91,5	95,3	86,9	81,4
Público	90,5	94,7	85,5	79,1
Federal	97,5	-	97,5	88,2
Estadual	85,5	88,9	85,4	78,9
Municipal	94,6	94,8	88	-
Particular	97,9	98,5	97	96,4
<b>Reprovação</b>	<b>Ens. Fund</b>	<b>1º ao 5º</b>	<b>6º ao 9º</b>	<b>Ens. Médio</b>
Total	7,2	4,6	10,3	10,9
Público	8,0	5,1	11,4	12,1
Federal	2,5	-	2,5	7,6
Estadual	11,4	10,1	11,4	12,2
Municipal	5,2	5,1	10,1	-
Particular	2,1	1,5	3,0	3,3
<b>Abandono</b>	<b>Ens. Fund</b>	<b>1º ao 5º</b>	<b>6º ao 9º</b>	<b>Ens. Médio</b>
Total	-	0,1	2,8	7,7
Público	-	0,2	3,1	8,8
Federal	-	-	0,0	4,2
Estadual	-	1,0	3,2	8,9
Municipal	-	0,1	1,9	-
Particular	-	0,0	0,0	0,3
<b>Distorção</b>	<b>Ens. Fund</b>	<b>1º ao 5º</b>	<b>6º ao 9º</b>	<b>Ens. Médio</b>
Total	12,5	6,9	19,4	21,1
Federal	9,8	-	9,8	6,8
Estadual	21,7	16,8	21,7	24
Municipal	8,1	7,8	21,1	-
Privado	1,9	1,2	3	3,7
Público	14,2	7,9	21,7	23,8

**Fonte:** Elaborado pela autora com dados do INEP.